

Федеральное агентство по образованию
ГОУ ВПО «Российский государственный
профессионально-педагогический университет»
Уральское отделение Российской академии образования
Академия профессионального образования

О. А. Кожевников

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Екатеринбург
2007

УДК 347.195
ББК Х404.013.2
К 44

Кожевников О. А. Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций [Текст]: проблемы теории и практики: моногр. / О. А. Кожевников. Екатеринбург: Изд-во ГОУ ВПО «Рос. гос. проф.-пед. ун-т», 2007. 227 с.

ISBN 978-5-8050-0289-3

Показаны роль и место некоммерческих организаций в современном российском обществе. На основе анализа норм международного и российского права выявлены проблемы правового регулирования некоммерческих организаций, предложены новые подходы к их решению.

Для работников государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов, а также всех интересующихся вопросами правового регулирования некоммерческих организаций.

Научный редактор доктор юридических наук, профессор А. Н. Кокотов

Рецензенты: доктор юридических наук, профессор С. А. Несмеянова (ГОУ ВПО «Уральская государственная юридическая академия»); кандидат исторических наук В. М. Костромин (ГОУ ВПО «Российский государственный профессионально-педагогический университет»)

ISBN 978-5-8050-0289-3 © ГОУ ВПО «Российский
государственный профессионально-
педагогический университет», 2007
© О. А. Кожевников, 2007

Введение

В Российской Федерации переход от прежней, жестко централизованной, системы руководства экономическими, социальными и иными процессами к рыночной демократической системе открыл широкие возможности для развития негосударственного сектора, общественного самоуправления, саморегуляции и самодетельности граждан Российской Федерации, что, в свою очередь, привело к возникновению новых юридических норм и понятий, которые не были развиты в дореволюционном российском и советском праве. Среди них следует выделить такое конституционно-правовое понятие, как право на объединение в некоммерческие организации. Проблемы конституционного и отраслевого регулирования правового статуса некоммерческих организаций имеют четко выраженное правовое измерение. Мировая история наглядно показывает возрастающее значение ассоциаций граждан, оказывающих серьезное воздействие не только на внутреннюю и внешнюю политику государств, но и на международные отношения. Масштабы влияния некоммерческих организаций, которые часто определяются как неправительственные организации, на состояние международных дел расширяются, и, что особенно важно, их деятельность плодотворно разворачивается в сфере международно-правового обеспечения прав и свобод человека. Во многих международно-правовых документах, например в Парижской хартии для новой Европы (1990), Резолюции Всемирной конференции по правам человека (1993), в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950)¹, признается важная роль неправительственных организаций в деле поощрения и защиты всех прав человека, в гуманитарной деятельности на национальном, региональном и международном уровнях и подчеркивается важность продолжения по этим вопросам диалога и сотрудничества между правительствами и неправительственными организациями.

В Российской Федерации конституционно-правовые основы деятельности различных некоммерческих организаций вытекают из таких конституционных положений, как право на пользование род-

¹ См: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 20. Ст. 2143. (Далее СЗ РФ).

ным языком (ст. 26), свобода совести (ст. 28), свобода мысли и слова, получения и распространения информации и свобода средств массовой информации (ст. 29), право на митинги и демонстрации (ст. 31), право на управление делами государства (ст. 32), право на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), право на свободу труда (ст. 37), защита семьи, материнства и детства (ст. 38), право на социальное обеспечение (ст. 39), право на жилище (ст. 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), право на образование (ст. 43), свобода творчества и право на участие в культурной жизни (ст. 44), право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48) и др. Этот далеко не полный перечень конституционных норм позволяет наглядно представить широкий спектр некоммерческих организаций, действующих на их фундаменте.

Настоящая монография состоит из введения, шести глав, списка литературы и приложения. Данная структура позволяет логически и в достаточном объеме изложить вопросы реализации в современном законодательстве конституционного права на объединение в некоммерческие организации; при этом закономерно затрагиваются вопросы правового статуса и деятельности некоммерческих организаций.

В первой главе рассматриваются место института некоммерческих организаций в современной структуре российского права, структура и содержание права некоммерческих организаций как комплексного института права и как зарождающейся специальной научной дисциплины. Во второй главе дается понятие конституционного права людей на объединение в некоммерческие организации, освещаются способы и принципы его реализации в отраслевом законодательстве РФ. В третьей главе анализируются общие вопросы правового статуса отдельных видов некоммерческих организаций, в том числе и тех, правовое положение которых регулируется отдельными законодательными актами; раскрываются проблемы правового регулирования деятельности отдельных видов некоммерческих организаций. Четвертая глава посвящена правовым основам взаимодействия некоммерческих организаций с государственными и муниципальными органами. При этом исследуются не только административные отношения, но и способы экономического и социального взаимодействия названных субъ-

ектов. В пятой главе затрагивается один из важных аспектов взаимодействия государственных органов и некоммерческих организаций – контроль органов Федеральной регистрационной службы за деятельностью некоммерческих организаций. В заключительной главе раскрываются способы юридической защиты права на объединения. В приложении приведены акты судебных органов, касающиеся различных аспектов правового регулирования деятельности некоммерческих организаций.

Поскольку деятельность некоммерческих объединений является предметом регулирования значительного числа отраслей российского права, то вопросы правового статуса и деятельности названных объединений раскрываются в настоящем исследовании в единстве с научными достижениями и разработками конституционного, административного, гражданского права и иных отраслей российского права.

Глава 1. ПРАВО НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Уже более одного десятилетия идет активное реформирование отечественной правовой системы. Нет отрасли права, которой бы не коснулись в той или иной степени изменения. Это касается прежде всего российского конституционного права. Идет серьезное переосмысление многих ключевых проблем конституционного права, вырабатываются новые подходы в праве, ведется поиск нетрадиционных правовых решений насущных задач. Это раздвигает горизонты науки конституционного права, создает условия для ее интенсивного развития. В частности, политические и экономические изменения, происходящие на постсоветском пространстве, привели к возникновению новых юридических форм и понятий, к числу которых относится и категория некоммерческих организаций. Актуальность исследования процессов правового регулирования и функционирования некоммерческих организаций обусловлена и тем, что общество и государство на современном этапе развития переходят от государственного контроля к режиму саморегулирования, сбалансированности государственных и частных интересов.

Следует подчеркнуть, что каждая некоммерческая организация – это, прежде всего, субъект права, реализующий свою правоспособность в различных сферах общественной жизни и в формах, не противоречащих Конституции РФ и законодательству. В нашей стране юридические нормы, регламентирующие право некоммерческих организаций, фактически входят в состав многочисленных обособленных отраслей права. Такая ситуация неизбежно порождает как коллизии, так и пробелы в правовом регулировании общественных отношений с участием некоммерческих организаций. Будучи активными участниками жизни общества, некоммерческие организации наделены правовым статусом, т. е. правами и обязанностями, правоспособностью и другими юридическими свойствами, позволяющими им выступать в качестве самостоятельных субъектов права. Вместе с тем правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций не сводится к установлению их правового статуса и затрагивает широкий спектр взаимоотношений некоммерческих организаций между собой, с гражданами и государством.

Вот почему необходим комплексный правовой подход к проблемам защиты прав и законных интересов некоммерческих организаций, их членов и участников. По этой причине для определения правового положения некоммерческих организаций в настоящее время возникла необходимость формирования нового для отечественного законодательства комплексного института, связанного с созданием, деятельностью и ликвидацией некоммерческих организаций.

1.1. Право некоммерческих организаций как комплексный правовой институт

Право некоммерческих организаций представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих вопросы правового статуса и деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации. Каково место указанной совокупности норм в российском праве? Поиск ответа на этот вопрос заставляет обратиться к теоретическим воззрениям на право как на весьма сложную целостную систему юридических норм.

По мнению С. С. Алексеева, право, будучи единым, целостным нормативным образованием, в то же время характеризуется внутренней расчлененностью, дифференциацией на относительно автономные, но связанные между собой части – нормативные предписания, институты, подотрасли, отрасли. Особенности отдельных общественных отношений, отдельных групп общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования, специфика подбираемых правотворческими органами способов правового регулирования, сложность внутренних частей правового организма являются основными причинами внутренней дифференциации права на предписания, институты, подотрасли, отрасли¹.

В теории права одни авторы характеризуют институт права как «основной элемент системы права, представленный совокупностью правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений»². Другие представляют его в виде системы «взаимосвязанных норм, регулирующих относительно самостоятельную совокупность общественных отношений или какие-либо их компоненты,

¹ Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 1. М., 1981.

² *Общая теория права и государства: учеб.* / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд. М., 2000. С. 210.

свойства»¹. Вышеуказанное в полной мере позволяет рассматривать правовой институт как первичную структурную часть соответствующей отрасли российского права. При этом институт отрасли права как обособленная группа норм характеризуется следующими основными признаками: качественным единством компактной совокупности правовых норм; цельностью и самостоятельностью регулирования четко обозначенной группы отношений.

Вместе с тем с развитием законодательства, обусловленного потребностями экономических, социально-политических отношений, издаются комплексные акты, затрагивающие целые сферы социальной жизни (хозяйство, здравоохранение, охрана и рациональное использование природных объектов и т. д.) или их участки. В этих случаях формируются комплексные отрасли законодательства, в которых объединяется по тому или иному предметному, тематическому и целевому признаку юридически разнородный правовой материал. Причем если такого рода компоновка юридически разнородного материала осуществлена не путем простого корпоративного его сосредоточения в одном документе, а путем кодификации и, следовательно, обогащения содержания права, введения в правовую ткань новых специфических системных нормативных обобщений, то в результате могут сложиться новые, относительно самостоятельные правовые образования. Комплексные институты являются одной из форм взаимодействия между отраслями права. Так, С. С. Алексеев, утверждает, что комплексные институты являются специфическими, вторичными правовыми образованиями, выражающими известное удвоение нормативного материала². Наличие в российском праве комплексных институтов, в частности права некоммерческих организаций, – объективный факт.

Отрасли права – наиболее крупные, центральные звенья структуры права. Они охватывают основные, качественно особые виды общественных отношений, которые по своему глубинному экономическому, социально-политическому содержанию требуют обособленного, юридически своеобразного регулирования. Между отраслями права и комплексными институтами существует динамическая связь,

¹ *Общая теория права: учеб. для юрид. вузов* / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казмин, В. В. Лазарев и др.; под ред. А. С. Пиголкина. М., 1995. С. 180.

² *Алексеев С. С. Структура советского права*. М., 1975.

поэтому многие авторы признают возможность перерастания межотраслевых институтов в самостоятельные отрасли права. Это достигается при дальнейшем развитии группы специфических общественных отношений, образующих комплексный институт права и постепенном перерастании данного института в самостоятельную отрасль российского права.

Предписания, регулирующие деятельность некоммерческих организаций, входят в состав многочисленных обособленных отраслей права – конституционного, административного, налогового, бюджетного, гражданского и т. д. Поэтому право некоммерческих организаций выделяется как относительно самостоятельный элемент в комплексной структуре российского права. Такая ситуация неизбежно порождает как коллизии, так и пробелы в правовом регулировании общественных отношений с участием некоммерческих организаций, на устранение которых направлена систематизация законодательства о некоммерческих организациях.

Нормы конституционного права устанавливают фундаментальные основы деятельности некоммерческих организаций. В числе названных основ следует отметить положения Конституции Российской Федерации о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2), демократическом, правовом, социальном и светском характере Российского государства (ст. 1, 3, 7, 14), признании в стране идеологического и политического многообразия, многопартийности, равенства общественных объединений (ст. 13), значении общепризнанных норм и принципов, содержащихся в международных нормах и договорах (ст. 15), праве каждого на объединение (ст. 30), разграничении предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 5, 11); разделении властей (ст. 10); о свободе экономической деятельности, признании и защите равным образом различных форм собственности (ст. 8, 9).

Изложенные отправные начала оказывают прямое воздействие на последующее нормативное регулирование статуса некоммерческих организаций. Так, например, ст. 50 Гражданского кодекса РФ определяет, что некоммерческая организация как форма объединения, не извлекающего прибыль в качестве своей цели и не распределяющего полученную прибыль между участниками, может иметь статус юри-

дического лица. При этом юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. В соответствии со ст. 8, 66 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований могут образовываться объединения муниципальных образований. При этом организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

Вышеуказанные отраслевые нормы права, нацеленные на регулирование деятельности некоммерческих организаций, находятся в тесном взаимодействии с конституционными нормами и обеспечивают общее согласованное, непротиворечивое воздействие на различные аспекты правового статуса некоммерческих организаций. В то же время посвященные некоммерческим организациям отраслевые нормы остаются в системном единстве с иными нормами соответствующих отраслей права, сохраняя исходную природу административно-правовых, гражданско-правовых и иных норм.

1.2. Предмет и метод правового регулирования

Предметная определенность – главное условие формирования и развития права некоммерческих организаций. Предметом права некоммерческих организаций как комплексного института права является круг общественных отношений, складывающихся в сфере создания, деятельности и ликвидации некоммерческих организаций. Создание и ликвидация некоммерческих организаций как предмет правового регулирования вбирают в себя отношения, направленные на реализацию индивидами своего конституционного права на объединение.

Регулирование деятельности некоммерческих организаций требует формализации их внешних и внутренних связей. Внешняя активность некоммерческих организаций включает их отношения в самых

разных областях жизни с государством, коммерческими объединениями, иными некоммерческими организациями, гражданами, иными субъектами. Среди внешних отношений некоммерческих организаций следует выделить публичные отношения, в том числе комплекс отношений по обеспечению законности в деятельности некоммерческих организаций, отношения по включению некоммерческих организаций в различные области деятельности, в частности по их допуску (лицензирование, сертификация, аккредитация и т. д.) в данные области, а также участие общественных объединений в различных грантах, конкурсах, проводимых под эгидой и поддержкой органов государственной власти и местного самоуправления.

Внутренняя деятельность некоммерческих сообществ выражается, прежде всего, в их корпоративной самоорганизации, выделении и распределении внутриорганизационных статусов (члены, участники, учредители, руководители и др.). Например, ст. 6 Федерального закона «Об общественных объединениях» дает понятие и указывает отличия в правовом статусе таких субъектов, как учредители, члены, участники общественного объединения.

С учетом сказанного право некоммерческих организаций представляет собой совокупность норм, определяющих порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, правовое положение некоммерческих организаций в разных областях жизни общества, формирование и использование имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей, членов, участников, должностных лиц, основы управления некоммерческими организациями, контроль за их деятельностью со стороны органов государства и органов местного самоуправления, формы поддержки некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Существует мнение, согласно которому доминирующим способом регулирования в сфере деятельности некоммерческих организаций является императивное (односторонне властное) регулирование. С этим нельзя не согласиться. Законодатель императивно закрепляет определение некоммерческих организаций, порядок их создания, общие принципы деятельности, задавая необходимую меру, с одной стороны, единства правового поля деятельности некоммерческих ор-

ганизаций, с другой – самостоятельности отдельных видов некоммерческих организаций. В то же время в правовом регулировании деятельности некоммерческих организаций присутствует и диспозитивное начало. Оно используется в первую очередь при закреплении статуса отдельных видов некоммерческих организаций. Однако точнее говорить в этом случае об использовании рамочного регулирования. Его суть в том, что императивным образом очерчиваются пределы усмотрения, в том числе нормативного, какого-либо субъекта. В этих пределах названный субъект сам избирает линию собственного поведения. Использование рамочного регулирования еще более сближает право некоммерческих организаций с конституционным правом.

В соответствии с общей теорией права участниками правоотношений являются субъекты права, под которыми понимаются люди и их объединения, выступающие в качестве носителей предусмотренных законом прав и обязанностей. Традиционно субъекты права подразделяются прежде всего на индивидуальные (физические лица) и коллективные (юридические лица).

К индивидуальным относятся: а) граждане Российской Федерации; б) иностранцы; в) лица без гражданства (апатриды); г) лица с двойным гражданством (бипатриды). К коллективным субъектам относятся коммерческие организации (товарищества и хозяйственные общества), некоммерческие организации и юридические лица публичного права (РФ, субъекты РФ, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения).

Некоммерческие организации обладают так называемой специальной правоспособностью; они не вправе заниматься, образно говоря, «чем угодно» и занимаются только теми видами деятельности, которые определены их уставами. По действующему российскому законодательству некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для обеспечения достижения своих некоммерческих целей. Как гласит закон, такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере в качестве вкладчика. Некоммерческие организации

вправе иметь в собственности любое имущество, находящееся в гражданском обороте, источником которого могут являться любые не запрещенные законом поступления. Полученная некоммерческой организацией прибыль не подлежит распределению между ее участниками (членами).

По организационно-правовым формам можно выделить три крупные группы некоммерческих организаций:

- общественные объединения (общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности);
- некоммерческие организации, прямо указанные в законе, но не относящиеся к общественным объединениям (фонды, некоммерческие партнерства, учреждения, автономная некоммерческая организация и государственная корпорация);
- некоммерческие организации, действующие на основе специального законодательства.

В юридической литературе существуют разные трактовки объекта правоотношения. Однако в ходе длительной дискуссии сложились в основном две концепции – монистическая и плюралистическая. Согласно первой из них объектом правового отношения могут выступать только действия субъектов, поскольку именно действия, поступки людей подвергаются регулированию юридическими нормами и лишь человеческое поведение способно реагировать на правовое воздействие. Отсюда у всех правоотношений единый, общий объект. Согласно второй позиции, более реалистичной и разделяемой большинством ученых, объекты правоотношений столь же разнообразны, сколь многообразны регулируемые правом общественные отношения, т. е. сама жизнь. Ведь нормы закона оказывают свое влияние не только на людей, но через них и на объекты материального мира, социальные общности, государственные структуры, институты, организации, учреждения; устанавливают или изменяют их статусы, режимы, состояния; закрепляют владение, пользование, распоряжение имуществом.

Применительно к объекту регулирования такого института, как право некоммерческих организаций можно сказать, что плюралистическая концепция в полной мере отражает многогранный спектр объ-

сков, регулируемых нормами данного института. Перечень социальных интересов, который представляют ныне существующие некоммерческие организации, весьма значителен, причем с образованием новых некоммерческих организаций он постоянно расширяется и обогащается. Всякая некоммерческая организация представляет собой организационное единство, базирующееся не только на социальных, но и, прежде всего, на правовых нормах. В отличие от крупных исторически сложившихся общностей и социально-природных коллективов некоммерческая организация характеризуется наличием сознательно сконструированной системы внутриорганизационных отношений и комплекса организационных средств для целенаправленного воздействия на социальную сферу. Будучи активными участниками жизни общества, некоммерческие организации наделяются правовым статусом, т. е. правами и обязанностями, правоспособностью и другими юридическими свойствами, позволяющими им выступать в качестве самостоятельных субъектов права. Вместе с тем объект правового регулирования деятельности некоммерческих организаций не сводится к установлению их правового статуса, он включает широкий спектр взаимоотношений некоммерческих организаций между собой, с гражданами и государством.

1.3. Развитие законодательства о некоммерческих организациях в советский период истории России

Основы современного законодательства о некоммерческих организациях в Российской Федерации начали складываться в 90-е гг. XX в. До конца 1980-х гг. советская юридическая система не выделяла понятие «некоммерческая организация»; не уделялось внимание этому институту и в науке. Основным аналогом данного понятия являлась «общественная организация» – добровольное самоуправляемое объединение граждан, созданное с целью реализации их личных нематериальных (духовных, творческих, научных, профессиональных, спортивных, культурных и др.) интересов без целей получения и распределения прибыли.

Социалистическое право оперировало лишь этой категорией. Следует отметить, что законодательство об общественных организациях развивалось намного интенсивнее, нежели законодательство

о некоммерческих организациях; правовое положение общественных организаций чаще освещалось в литературе. В отдельных нормативных актах, регулирующих развитие культуры, науки, образования, здравоохранения и социальной защиты, признавался специальный статус организаций, действующих в общественных интересах, в противоположность государственным или частным, в том числе и в части наделения их налоговыми и иными льготами. Исследователи также подчеркивают, что русское дореволюционное и советское право вплоть до начала 90-х гг. XX в. вообще не оперировало термином «некоммерческая организация».

Все нелояльные, а тем более оппозиционные партии и некоммерческие организации были ликвидированы, зачастую независимо от того (как это следует из архивных материалов), велась ли такими организациями какая-либо противоправная деятельность; большинство участников этих организаций впоследствии были репрессированы, а их реабилитация растянулась на многие годы.

Конституционно-правовое регулирование деятельности общественных объединений в советский период истории России берет начало в Конституции РСФСР от 10.07.1918 г., ст. 16 которой гласила: «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, сложив экономическую и политическую власть имущих классов и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное для их объединения и организации»¹. Эта норма послужила первым примером декларирования права граждан на объединение, установив тем самым возможность создания «общественных организаций трудящихся».

В развитие конституционного права на объединение Гражданский кодекс (ГК) РСФСР 1922 г. посвятил ряд положений интересующим нас вопросам. Так, в ст. 15 он упоминал «частные учреждения с правами юридического лица, как то: больницы, музеи, ученые учреждения, публичные библиотеки и т. д.». Частные учреждения, следуя логике ГК РСФСР, противопоставлялись государственным учрежде-

¹ Конституция РСФСР // Известия. 1918. 19 июля.

ниям, регулированию деятельности которых были посвящены ст. 16 и 19 Кодекса¹. Таким образом, законодательство начала 1920-х гг. знало лишь одну из возможных форм некоммерческих формирований, а именно учреждения. Как отмечают исследователи, эту конструкцию советское гражданское законодательство восприняло из русского дореволюционного права, где существовало деление юридических лиц на публичные и частные, а также на соединения лиц и учреждения. И в том и в другом случае юридические лица могли не иметь целей извлечения прибыли. Из публичных организаций к ним можно было отнести казенные учебные заведения, монастыри, церкви, а из числа частных – музыкальные клубы и сценические кружки, ученые и художественные общества.

В отличие от законодательства РСФСР законодательство СССР долгое время вообще не регулировало отношения, участниками которых выступали организации, не преследующие цели извлечения прибыли. Даже Конституция СССР 1924 г. не содержала указанных положений. Впервые в законодательстве СССР подобный нормативный акт появился в 1930 г. с принятием постановления ЦИК и СНК СССР «О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли» от 06.01.1930 г. Это постановление в основной своей части регулировало порядок регистрации указанных обществ и союзов. Постановление не раскрывало указанного понятия, тем не менее вывод о том, что с его принятием появился первый законодательно закрепленный аналог используемого сейчас понятия «некоммерческая организация», вполне правомерен, поскольку в основу его выделения положен один и тот же критерий – цель деятельности.

Следует отметить, что еще до принятия постановления 1930 г. на территории СССР действовали два постановления ЦИК и СНК СССР: «О трудовых кассах взаимопомощи» от 22.10.1926 г., «О клубах рабочих и служащих» от 02.01.1929 г. Первое было посвящено трудовым кассам взаимопомощи, преследующим цель оказания материальной товарищеской помощи своим членам², второе – клубам ра-

¹ О введении в действие Гражданского кодекса РФ: постановление ВЦИК от 11.11.1922 г. // Изв. ВЦИК. 1922. 12 нояб.

² О трудовых кассах взаимопомощи: постановление ЦИК СССР от 22.10.1926 г. // СЗ СССР. 1926. № 72. Ст. 552.

бочих и служащих, преследующим цель сплочения рабочих, служащих и членов их семей вокруг задач профессиональных союзов. Сложно решить, насколько правомерно относить данные виды юридических лиц к «не преследующим цели извлечения прибыли», поскольку ни одно из упомянутых постановлений не приводило их определения. Думается, что клубы рабочих и служащих можно не задумываясь отнести к некоммерческим формированиям. Относительно трудовых касс взаимопомощи этого так однозначно утверждать нельзя, однако следует иметь в виду, что более позднее законодательство прямо относило указанные виды организаций к общественным.

Как уже было сказано выше, законодательство РСФСР было более проработанным в сфере регулирования деятельности организаций, не преследующих целей извлечения прибыли. В частности, в этой области было принято постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах» от 10.07.1932 г.¹ В соответствии с п. 1 Положения добровольные общества и их союзы являлись организациями общественной самостоятельности трудящихся масс города и деревни, главными задачами которых было активное участие в социалистическом строительстве Союза ССР, а также содействие укреплению обороны страны. Интересно отметить тот факт, что согласно п. 4 Положения учредителями и членами добровольных обществ могли быть общественные организации. Исходя из этого можно предположить, что понятия «общественная организация» и «добровольное общество и союз» различались законодателем. Однако нормы Положения не позволяли сделать вывод о соотношении указанных понятий. Вывод о различии понятий подтверждается также п. 6 Положения, который указывал, что добровольные общества и союзы устанавливают в работе тесную связь с общественными организациями. Иных упоминаний об «общественных организациях» и тем более их определения Положение не содержало.

До 1964 г. законодательство о некоммерческих организациях исчерпывалось этими нормативными актами. Принятый в 1964 г.

¹ См: *Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах*: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10.07.1932 г. // Электрон. база федер. законодательства «Эталон» / НЦПИ Мин-ва юстиции РФ. <http://www.scli.ru>.

Гражданский кодекс РСФСР в ст. 24 гл. 2 «Юридические лица» указал, что юридическими лицами в числе прочих являются колхозы, межколхозные и иные кооперативные организации и их объединения, другие общественные организации¹. Так Гражданский кодекс РСФСР впервые ввел в оборот понятие «общественная организация», не приводя при этом его легального определения. В Гражданском кодексе 1964 г. мы также не найдем разделения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации. Законодательство 1964 г. не знало деления юридических лиц на подобные виды.

Впервые легальное определение общественного объединения появилось в 1990 г. Оно было закреплено Законом СССР «Об общественных объединениях» от 09.10.1990 г. № 1708–1. В соответствии с Законом общественными объединениями признавались политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, женские, ветеранские организации, организации инвалидов, молодежные и детские организации, научные, технические, культурно-просветительские, физкультурно-спортивные и иные добровольные общества, творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и другие объединения граждан². Обратим внимание, что Закон не использовал понятие «общественная организация» в отличие от ГК 1964 г. Он использовал понятие «организации», относя к их числу молодежные, детские, инвалидные и др. Следуя логике Закона, можно предположить, что организация представляла собой разновидность общественного объединения. Уже в Законе СССР «Об общественных объединениях» 1990 г. был заложен главный принцип соотношения этих двух понятий: объединение – родовое понятие, организация – видовое.

Важно отметить, что Закон СССР «Об общественных объединениях» относил общественные объединения к некоммерческим организациям и считал их одной из разновидностей последних. Таким образом, Закон косвенно предложил ввести в оборот деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие. Это первая попытка законодателя ввести подобную классификацию. Подтверждением этого

¹ См: *Гражданский кодекс РСФСР*: [от 11.06.1964 г.] // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 406.

² См: *Об общественных объединениях*: Закон СССР от 9.10.1990 г. № 1708–1 // Электрон. база федер. законодательства «Эталон» / НЦПИ Мин-ва юстиции РФ. <http://www.scli.ru>.

служил п. 3 ч. 2 ст. Закона, который гласил, что действие Закона не распространяется на организации, преследующие коммерческие цели либо содействующие извлечению прибыли (дохода) другими предприятиями и организациями.

Следом за Законом СССР «Об общественных объединениях» 25 октября 1990 г. был принят Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий». Необходимо, во-первых, указать, что этот Закон рассматривал религиозные объединения в качестве одного из видов общественных объединений и устанавливал для них сходный порядок создания и деятельности. Помимо этого Закон различал понятия «общественные организации» и «общественные объединения», ничего при этом не говоря об их соотношении между собой. Поскольку в ряде статей Закон «О свободе вероисповеданий» ссылался на законодательство об общественных объединениях, то логично предположить, что и по вопросу соотношения указанных терминов следовало обращаться к Закону СССР «Об общественных объединениях». Поэтому правомерно сделать вывод о том, что в Законе РСФСР «О свободе вероисповеданий» законодатель продолжал придерживаться основного принципа соотношения понятий «общественное объединение» и «общественная организация».

Принятый 24 декабря 1990 г. Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» использовал понятие «общественные объединения (организации)», не проводя, таким образом, различия между «организацией» и «объединением». Закон «О собственности в РСФСР», по сути, приравнивал указанные понятия, чем внес значительную путаницу в дальнейшее определение соотношения этих понятий¹.

Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности», принятый 25 декабря 1990 г., также упоминал об общественных организациях². Он хотя и не причислял общественные организации к одной из организационно-правовых форм предприятий, но в ряде статей упоминал о них, признавая тем самым их в качестве од-

¹См: *О собственности в РСФСР*: Закон РСФСР от 24.12.1990 г. № 443–1 // Электрон. база федер. законодательства «Эталон» / НЦПИ Мин-ва юстиции РФ. <http://www.scli.ru>.

²См: *О предприятиях и предпринимательской деятельности*: Закон РСФСР от 25.12.1990 г. № 445–1 // Электрон. база федер. законодательства «Эталон» / НЦПИ Мин-ва юстиции РФ. <http://www.scli.ru>.

ного из видов юридических лиц. Важно отметить, что Закон непоследователен в вопросе использования терминов «организация» и «объединение». Так, с одной стороны, в ст. 5 и 32 Закона использовалось понятие «общественные организации», с другой стороны – в преамбуле Закон оперировал термином «объединения граждан, занимающиеся деятельностью, не преследующей цели получения прибыли». Закон так и не внес ясность в вопрос соотношения этих понятий. Однако, без сомнения, к его заслуге следует отнести то, что он перенял введенную Законом СССР «Об общественных объединениях» классификацию юридических лиц на коммерческие и некоммерческие.

Важным этапом в сфере регулирования деятельности некоммерческих, и в том числе общественных, организаций стало принятие Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 31 мая 1991 г. Основы гражданского законодательства впервые законодательно закрепили понятие некоммерческих и коммерческих юридических лиц. Ст. 18 гласила, что юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели (некоммерческие организации). Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могли создаваться в форме общественных или религиозных организаций; потребительских кооперативов; благотворительных и иных фондов; финансируемых собственником учреждений, а также в других формах, предусмотренных законодательными актами. К сожалению, законодатель в Основах гражданского законодательства не воспроизвел понятия «общественное объединение», предложенное Законом СССР «Об общественных объединениях».

Согласно п. 1 постановления Верховного Совета СССР «О введении в действие Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик» от 31.05.1992 г. № 2212–I введение в действие Основ произошло 1 января 1992 г. Поскольку к тому времени Союз ССР был ликвидирован, Верховный Совет РФ постановлениями «О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы» от 14.07.1992 г. и «О некоторых вопросах применения законодательства Союза ССР на территории Российской Федерации»

от 03.03.1993 г. установил, что Основы применяются на территории РФ с 3 августа 1992 г. к тем гражданским правоотношениям, которые возникли после этой даты. Таким образом, 3 августа 1992 г. можно считать официальным «днем рождения» некоммерческих организаций в российской правовой системе.

На современном этапе правовую основу функционирования некоммерческих организаций в России можно разделить на три составляющие:

- нормативные правовые акты общего характера (к ним следует отнести Конституцию РФ, Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон «О некоммерческих организациях»);
- нормативные правовые акты, определяющие правовое положение отдельных видов некоммерческих организаций или отдельные виды деятельности некоммерческих организаций (например, федеральные законы «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»);
- внутренние правовые акты некоммерческих организаций (основными внутренними актами некоммерческих организаций являются уставы и учредительные договоры).

С целью систематизации, унификации банков данных правовой информации, а также обеспечения автоматизированного обмена правовой информацией между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры Указом Президента РФ от 15.03.2000 г. № 511 был утвержден Классификатор правовых актов, который отражает по преимуществу отраслевую и комплексную структуру законодательства. Его рубрики выделяются на основе особенностей отдельных сфер жизни (хозяйственная деятельность, образование, наука, здравоохранение, оборона), средств регулирования (информация, финансы, индивидуальные правовые акты), объектов правового регулирования (природные ресурсы), правовых режимов (гражданское, административное, уголовное право). Данный классификатор в разделе «Гражданское право РФ», «Конституционный строй» содержит упоминание о правовых актах, входящих в законодательство о некоммерческих организациях.

1.4. Нормативно-правовое закрепление права граждан на объединение в конституциях стран в постсоветском пространстве

Как указывалось ранее, универсальность конституционного права на объединение заключается в возможности его использования как вне, так и в рамках процессов реализации иных конституционных прав и свобод. Конституционные права и свободы в демократических странах, образовавшихся в постсоветском пространстве, к которым относится и Российская Федерация, выступают в качестве основополагающих правовых начал: например, свобода труда, закрепленная в статье Конституции Российской Федерации, является базой для развития трудового права, свобода экономической деятельности – гражданского права. В свою очередь право на объединение является основой для формирования права объединений как самостоятельного института конституционного права, а также средством реализации иных конституционных прав и свобод и, соответственно, инструментом правового регулирования в рамках отдельных отраслей.

В национальных законодательствах стран СНГ Конституция является фундаментом для функционирования правовых институтов, регулируя наиболее важные сферы общественных отношений. В демократических государствах конституционные нормы не могут ограничивать общепризнанные международные принципы и положения в области прав человека, включая право на свободу ассоциации. Вместе с тем очевидно, что национальные конституции не копируют механически международные документы, а устанавливают основы правового статуса объединений на территории данного государства.

Следует отметить, что подавляющая часть конституций стран СНГ право на объединение (ассоциацию) сводит лишь к возможности создания и деятельности такой формы, как общественные объединения.

В соответствии со ст. 36 Конституции Республики Беларусь каждый имеет право на свободу объединений. По Конституции Туркменистана (ст. 28) граждане вправе создавать политические партии и иные общественные объединения, действующие в рамках Конституции и законов, а ст. 34 Конституции Республики Узбекистан устанавливает, что граждане данного государства имеют право объединяться в профессиональные союзы, политические партии

и другие общественные объединения, участвовать в массовых движениях¹.

Конституция Республики Казахстан в ст. 23 закрепляет право граждан Республики создавать общественные объединения на основе гражданского волеизъявления и общности интересов для реализации своих прав и свобод.

В то же время в Конституции Эстонской Республики нет четкой нормы о праве на свободу ассоциации; ст. 48 Конституции Эстонской Республики сформулирована таким образом: «Каждый имеет право вступать в некоммерческие общества и союзы. В партиях могут состоять только граждане Эстонии»². Формулу «право вступать» можно истолковать как определенное ограничение на создание новых видов некоммерческих организаций, в том числе и общественных объединений.

Хочется подчеркнуть, что право на объединение не является абсолютным правом. Развивая положения п. 2 ст. 12 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека, ст. 12 Конвенции Содружества Независимых Государств «О правах и основных свободах человека» и многие конституции устанавливают ограничения права на ассоциацию для отдельных категорий граждан.

Ст. 36 Конституции Республики Беларусь предусматривает, что судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели. По ст. 86 Конституции Республики Беларусь Президент Республики Беларусь приостанавливает членство в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели, на весь срок полномочий.

Согласно ст. 5 Конституции Республики Казахстан не допускаются слияние общественных и государственных институтов, создание в государственных органах общественных организаций и политических партий. Не допускаются незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений

¹ См: *Конституции 16 стран мира: Сборник конституций стран – членов СНГ, Балтии и ряда других государств мира* / сост. Ж. Баишев, К. Шакиров. Алматы, 1995. С. 483.

² Там же. С. 534.

в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов, государственное финансирование общественных объединений. Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также на создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований. В Республике не допускаются деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями. В соответствии со ст. 23 Конституции Республики Казахстан военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии¹.

Согласно Конституции Кыргызской Республики не допускаются образование и деятельность партийных организаций в государственных учреждениях и организациях (государственные служащие вправе осуществлять партийную деятельность вне связи со своей служебной деятельностью), а также членство в партиях и выступления в поддержку какой-либо политической партии военнослужащих, работников органов внутренних дел, национальной безопасности, юстиции, прокуратуры и судов. Президент Кыргызской Республики на период осуществления полномочий должен приостановить свою деятельность в политических партиях и организациях до начала новых выборов Президента Кыргызской Республики.

Своеобразная формулировка конституционных гарантий на объединение имеет Конституция Украины. Согласно ст. 36 Украинской Конституции только граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные объединения, т. е. иностранные граждане и лица без гражданства не имеют права на объединение.

¹ См.: *Конституции 16 стран мира*. С. 104, 108.

Еще более ограниченную формулировку имеет Конституция Молдовы, которая в ст.41 устанавливает, что граждане могут объединяться в партии и другие общественно-политические организации¹. Если исходить из законодательства РФ, то налицо резкое ограничение форм реализации права на объединение не только по принципу гражданства, но и по целям деятельности.

Конституционно-правовым регулированием охватываются и принципы взаимоотношений государства и общественных объединений. Конституция Республики Казахстан прямо запрещает слияние общественных и государственных институтов, создание в государственных органах общественных организаций и политических партий, а также не допускает незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов, государственное финансирование общественных объединений.

В соответствии со ст. 58 Конституции Республики Узбекистан государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, создает им равные правовые возможности для участия в общественной жизни. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных организаций, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц, не допускается.

Многие конституции особо подчеркивают требование *законности* в создании и деятельности общественных объединений, указывают, что право на объединение может быть ограничено для защиты иных охраняемых законом общественных отношений. Согласно Конституции Республики Беларусь запрещаются создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, национальной, религиозной и расовой вражды.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан запрещаются создание и деятельность общественных объединений, провозглашающих расовую, национальную, социальную, религиозную не-

¹ См: *Конституции* 16 стран мира. С. 226.

терпимость, сословную исключительность, призывающих к насильственному ниспровержению конституционного строя, посягающих на территориальную целостность республики. На территории Республики Казахстан запрещается создание не предусмотренных законодательством Республики военизированных формирований, а также тайных обществ и объединений.

Конституцией Республики Узбекистан установлен запрет на создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, выступающих против суверенитета, целостности и безопасности Республики, конституционных прав и свобод ее граждан, пропагандирующих войну, социальную, национальную, расовую и религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также воснизированных объединений, политических партий по национальному и религиозному признакам. Запрещено также создание тайных обществ и объединений.

В Эстонской Республике согласно ст. 48 Конституции запрещаются общества, союзы, партии, цели или деятельность которых направлены на насильственное изменение конституционного строя Эстонии либо иным образом вступают в противоречие с законом, устанавливающим уголовную ответственность.

Конституция Российской Федерации и ст. 16 Федерального закона РФ «Об общественных объединениях» предусматривают, что в России запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни¹.

Некоторые (но далеко не все) конституции закрепляют такой важный элемент статуса общественных объединений, как *добровольность*. В частности, указание о том, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем, содержится лишь в Конституции России (ст. 30) и Конституции Литовской Республики (ст. 35).

¹ См.: *Об общественных объединениях*: Федер. закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

На конституционном уровне закреплён запрет на идеологическое однообразие, что является особенностью конституций стран СНГ и объясняется, очевидно, существованием в прошлом однопартийной системы. Данный принцип имеет непосредственное значение для функционирования общественных объединений. Так, согласно Конституции Республики Беларусь демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан обеспечение равных правовых возможностей для общественных объединений, действующих в рамках Конституции и законов Республики, отнесено к основам конституционного строя, равно как и запрет на установление идеологии общественных объединений в качестве государственной. Конституция Российской Федерации устанавливает, что в РФ признаются политическое многообразие и многопартийность¹.

В конституциях некоторых государств содержится толкование института общественного объединения. В частности, по Конституции Республики Казахстан общественными объединениями признаются политические партии, массовые движения, профессиональные, творческие союзы, религиозные и другие объединения граждан. Согласно Конституции Республики Узбекистан общественными объединениями в Республике Узбекистан признаются профессиональные союзы, политические партии, общества ученых, женские организации, организации ветеранов и молодежи, творческие союзы, массовые движения и иные объединения граждан, зарегистрированные в установленном законом порядке. Нетрудно заметить, что в этих нормах имеется только перечень видов общественных объединений, а юридического понятия не дано.

В ряде конституций закреплена обязанность общественных объединений знакомить граждан с документами этих объединений. Например, согласно Конституции Республики Беларусь гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности общественных объединений, а эти объединения

¹ См. *Конституции* 16 стран мира. С. 104, 354.

обязаны предоставить каждому гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. По Конституции Республики Казахстан общественные объединения обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и иными материалами. В соответствии с Конституцией Республики Узбекистан все общественные объединения обязаны обеспечить гражданам возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими их права и интересы.

В некоторых конституциях имеются весьма специфические положения, регулирующие вопросы судебной защиты прав объединений (ассоциаций).

Судебная защита права на деятельность ассоциаций четко выражена в конституциях Узбекистана, Эстонии. Так, по Конституции Республики Узбекистан роспуск, запрещение или ограничение деятельности общественных объединений могут иметь место только на основании решения суда, а по Конституции Эстонской Республики только суд вправе прекратить или приостановить деятельность общества, союза или партии за совершение правонарушения, а также наложить на них штраф¹.

В Конституции России нет отдельной нормы о возможности судебной защиты для общественных объединений, однако на конституционном уровне такие права предоставлены общественным объединениям Федеральным конституционным законом «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21.07.1994 г., согласно которому Конституционный суд РФ – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства, – в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории России рассматривает дела по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан². При этом согласно ст. 96 названного Закона правом на обращение

¹ См: *Конституции 16 стран мира* С. 487, 534.

² См: *О конституционном суде РФ: Федер. конституц. закон от 21.07.1994 г. № 1–ФКЗ // Рос. газ. 1994. 23 июля.*

в Конституционный суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают объединения граждан, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Рассматривая такие дела, Конституционный суд РФ решает исключительно вопросы права, воздерживаясь от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Наряду с установлением права на судебную защиту в конституционных положениях закреплена и судебная ответственность общественных объединений за незаконные действия. Так, по Конституции Республики Казахстан любые решения и действия общественных объединений, ущемляющие или ограничивающие права граждан, могут быть обжалованы в суд. Согласно Конституции Узбекистана каждому гарантируется право обжалования в суд незаконных действий общественных объединений.

Подводя итоги анализа национальных конституций стран СНГ, можно констатировать, что закрепленное в них право на ассоциацию не всегда раскрывается в объеме, адекватном роли объединений в системе гражданского общества правового государства; зачастую слабо отражены в конституциях основы их юридического статуса; иногда при внешне большом объеме статей конституции, посвященных общественным объединениям как форме реализации права граждан на объединение (ассоциацию), не раскрываются существенные элементы их статуса, присущие только данным организациям. Однако, несмотря на указанные недоработки, можно констатировать, что конституционные нормы стран СНГ основываются при определении статуса объединений прежде всего на международно признанном праве каждого индивида на свободу ассоциации, не ограничивая это право никакими условиями, за исключением тех, которые необходимы в демократическом обществе в интересах обеспечения общественного порядка, безопасности, прав и свобод других граждан.

Глава 2. НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ФОРМА ОБЪЕДИНЕНИЯ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ

2.1. Некоммерческие организации и основные права и свободы человека и гражданина

Общество неоднородно, поскольку в силу различных обстоятельств экономического, социального, политического характера, в зависимости от пола, возраста, направленности личных интересов и других факторов делится на различные классы, слои и группы населения, объединенные интересами их членов и осознанно или неосознанно преследующие общие цели. Именно множественность составных элементов, заключенных в обществе, образует основу идеологического и политического плюрализма.

Укрепление демократического государства и развитие местного самоуправления решающим образом зависят от формирования современного гражданского общества. Речь идет о разнообразных формах цивилизованного взаимодействия граждан, их добровольного участия в общественных делах. В роли «несущих конструкций» гражданского общества выступают именно некоммерческие организации. Чем эффективнее развитие некоммерческих организаций, тем лучше взаимопонимание власти и общества и тем менее вероятно их взаимное отчуждение.

Природа некоммерческих организаций как формы и способа реализации конституционных прав граждан может быть раскрыта лишь на основе сочетания социальных, нормативно-правовых, формально-юридических характеристик данного правового института, поэтому тщательному анализу подлежат не только юридические нормы, закрепляющие право некоммерческих организаций, но и реальные общественные отношения, которые лежат в основе субъективных прав, составляющих его нормативное содержание.

В соответствии с действующим федеральным законодательством некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, закон-

ных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Исходя из требований законодательства большинство некоммерческих организаций созданы для решения тех задач, с которыми повседневно имеют дело государственные и муниципальные органы. Это забота о малообеспеченных, больных, социально неблагополучных гражданах, содействие воспитанию и образованию детей и подростков, сохранение и развитие культуры, реальная защита прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации, и многое другое из того, что не может быть обеспечено на чисто коммерческой, рыночной основе. Существование некоммерческих организаций прежде всего тем и обусловлено, что наиболее активные члены общества стремятся внести свой вклад в решение стоящих перед ним проблем, не только выполняя прямые обязанности, возлагаемые государством на всех граждан, но и делая нечто «сверх обязанностей», добровольно. Здесь очевидна необходимость объединения и координации усилий.

Следует отметить, что деятельность большинства некоммерческих, в том числе благотворительных, организаций нацелена на решение насущных проблем конкретного населенного пункта или региона. Немалый вклад в решение этих проблем вносят также региональные и местные подразделения некоммерческих организаций, действующих в масштабе всей Российской Федерации. Некоммерческие организации успешнее развиваются там, где представительные и исполнительные органы субъектов Федерации, органы местного самоуправления ориентируют и стимулируют некоммерческие организации, не допуская вместе с тем неоправданного вмешательства в их деятельность.

В ряде случаев некоммерческие организации действуют успешнее и экономичнее, чем государственные и муниципальные учреждения. Это показывают исследования, проводившиеся во многих странах. В результате государству нередко оказывается выгоднее передавать средства независимым некоммерческим организациям, разумеется, в обмен на четкие, конкретные и контролируемые обязательства с их стороны, чем создавать дополнительные организации самому. Так, в США в 80-е гг. прошлого столетия в некоммерческий сектор направлялось более трети всех расходов на социально-культурные

нужды, в том числе более половины всех федеральных расходов на социальную помощь, культуру, науку и гуманитарные цели.

Выгоды бюджетного финансирования независимых некоммерческих организаций особенно велики, когда налицо хотя бы одно из следующих двух условий: имеется возможность привлечь к работе добровольцев и решаемая задача не совсем стандартна, требуется нешаблонный подход к конкретной категории получателей услуг, глубокая индивидуализация деятельности. Таким образом, сотрудничество государства и органов местного самоуправления с некоммерческими организациями способно служить важным фактором выполнения задачи повышения эффективности использования средств, в особенности выделяемых на социальные нужды.

2.2. Право на объединение и принципы деятельности некоммерческих организаций в современном законодательстве Российской Федерации

В настоящее время уже общепризнанным является взгляд на права человека как на универсальную категорию, отражающую наднациональные и общечеловеческие требования в области свободы личности. В этом плане права человека являются не государственно-правовой категорией, а общесоциальным понятием и обладают рядом соответствующих характеристик: они вытекают из природы самого человека и определяются уровнем развития человеческой цивилизации; принадлежат каждому индивиду от рождения, для обладания ими не требуется наступления каких-либо юридических фактов; складываются в результате социально-экономического и политического развития общества; существуют независимо от их государственного признания и т. д.¹

Не вызывает никаких сомнений, что право на объединение является основным правом человека в его общесоциальном значении, так как непосредственная реализация каждым указанного права не только является неотчуждаемой и прирожденной характеристикой любого индивида, но и способствует реализации всего комплекса прав и свобод, являющихся продуктом развития человеческой цивилизации.

¹ Бондарь Н. С. Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. Ростов н/Д, 1996. С. 132.

Впрочем, социальные, ценностные характеристики права на объединение не исчерпываются его личностными аспектами как субъективного права. Конституция РФ 1993 г. подходит значительно шире к регулированию соответствующей сферы общественных отношений, рассматривая общественные отношения в качестве важного институционального элемента конституционного строя России (ст. 13 Конституции РФ). В этом находит свое признание многоплановое, универсальное значение права на объединение, осуществление которого способствует реализации всего комплекса прав и свобод, а также является важным средством не только социализации личности, но и формирования гражданского общества в целом.

В последнее время изучение проблем права на объединение актуально в плане не только национального законодательства, но и принятых международно-правовых документов. Право на объединение, являясь одним из основополагающих в системе прав и свобод личности, находит свое закрепление как во внутригосударственном, так и в международном праве.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. провозгласила: «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию»¹. Данное право в числе других неотъемлемых прав составляет основу достоинства человека и является «основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Последующие международные документы в обязательном порядке включали право на объединение в число важнейших положений, закрепляемых тем или иным актом. Предметом регулирования разного рода конвенций, деклараций, договоров, касающихся прав и свобод человека и гражданина, могут быть различные сферы жизнедеятельности людей, но неизменно в них находят отражение право на объединение и связанные с ним особенности конструкции соответствующих норм, в том числе предусматривающих создание объединений. Так, согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. участвующие в нем государства, в том числе и Россия, обязались обеспечить «право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и всту-

¹ Ст. 20 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. См.: *Права человека*: сб. междунар. документов. М., 1986. С. 26.

пать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации»¹. Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. признается право на мирные собрания, а также предусмотрено, что каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов².

В соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. каждый имеет право на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов. Государства – участники Конвенции о правах ребенка 1990 г. заявили о праве ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний, признавая ребенком каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста³.

Следует, правда, отметить, что в настоящее время непосредственное применение норм международного права не является традиционным и представляет определенную сложность, поэтому гораздо предпочтительней выглядит другой путь, т. е. «трансплантация» норм международного законодательства в законодательство национальное с последующим применением этих норм и разработкой внутригосударственных механизмов их реализации⁴. Надо признать, что в России отсутствуют традиции применения норм международного права, о чем свидетельствует слабая осведомленность по этому поводу даже профессиональных юристов, однако данные препятствия не являются непреодолимыми, и необходимо сосредоточить все усилия на внедрении в повседневную практику судов и других правоприменительных органов международных норм и механизмов в области прав человека⁵.

¹ *Об экономических, социальных и культурных правах*: Междунар. пакт // Бюл. Верхов. суда РФ. 1994. № 12.

² *О гражданских и политических правах*: Междунар. пакт // Бюл. Верхов. суда РФ. 1994. № 12.

³ *О защите прав и основных свобод*: Конвенция от 04.11.1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁴ Глозов С. А. Конституционно-правовые проблемы сотрудничества России и Совета Европы в области прав человека. Саратов, 1999. С. 199–229.

⁵ Ткачев В. Н. Международные нормы и правоприменительная практика в области прав и свобод человека // Права человека в России: время надежд и разочарований. Ростов н/Д, 1998. С. 22.

Отличительной особенностью современной Конституции РФ является то, что в отличие от прежних законов СССР и РСФСР она решает вопрос о соотношении норм международного и внутригосударственного права. Ч. 4 ст. 15 Конституции РФ содержит положения, касающиеся общепризнанных норм международного права и международных договоров Российской Федерации, которые являются составной частью ее правовой системы, и правила, изложенные в международных договорах Российской Федерации, имеют приоритет по отношению к правилам, изложенным в законе. Именно поэтому международные договоры, должным образом ратифицированные, формально уже стали приоритетным источником российского права в ряду других источников – законов, указов Президента, постановлений Правительства и т. д.

Применительно к праву на объединение следует сказать, что Конституция Российской Федерации 1993 г. не только распространила действие международных правовых договоров на граждан Российской Федерации, признав эти договоры составной частью российской правовой системы, но и самостоятельно закрепила право на объединение. Ст. 30 высшего нормативного правового акта страны предусмотрено: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем». Дополняют эту норму положения ст. 31 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, шествия и пикетирование»¹.

Термин «объединение» применительно к обозначению ассоциаций граждан используется в Конституции РФ в сочетании с другими понятиями, позволяющими провести разграничение между различными по целям и задачам союзами лиц. В некоторых статьях упоминается «объединение граждан», в некоторых Конституция Российской Федерации оперирует такими понятиями, как «граждане и их объединения», «религиозные объединения». Все они служат для обозначения ассоциаций (союзов) физических лиц и позволяют говорить не столь-

¹ Конституция РФ // Рос. газ. 1993. 25 дек.

ко о закреплении субъективного права лица, сколько об объединениях граждан различного вида и назначения. Собственно субъективному праву на объединение посвящена только ст. 30 Конституции Российской Федерации. Причем она содержит несколько важнейших конституционных норм, помещенных вместе, но имеющих самостоятельное значение. Действительно, положения ч. 1 ст. 30 Конституции РФ включают: право на объединение (понятие, охватывающее несколько субъективных прав); право на создание профессиональных союзов (одно из субъективных прав на объединение, реализуемое в отношении объединения конкретного вида); провозглашение свободы деятельности общественных объединений (частный случай общего гарантирования свободы деятельности объединений)¹. Ч. 2 ст. 30 Конституции РФ закрепляет и гарантирует свободу реализации права на объединение в целом, вводя запрет на принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Объяснить подобный подход составителей Конституции РФ можно, но трудно усмотреть целесообразность такого построения сложной по своему содержанию статьи. В некоторых международных документах содержатся аналогичные формулировки, и заимствование просматривается достаточно определенно. Например, Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека в ст. 11 провозглашает: «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов»². Здесь «собраны» вместе право на мирные собрания, право на свободу ассоциаций, право на создание профсоюзов, право на вступление в профсоюзы.

С точки зрения конституционного содержания права на объединение исследование проблемы права на объединение на основе деятельности лишь общественных объединений не может быть достаточным и полным. Право на объединение как субъективное право имеет свой результат, выражающийся в создании общественных, религиозных, предпринимательских и других объединений. В частности, В. О. Лучин и О. Н. Доронина отмечают, что под данное понятие попадают любые сообщества физических лиц, созданные ими в целях

¹ Конституция РФ // Рос. газ. 1993. 25 дек.

² О защите прав человека и основных свобод: Конвенция от 04.11.1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

реализации самых разнообразных интересов и удовлетворения различных потребностей (участие в управлении государством, отправление религиозных обрядов, удовлетворение культурных потребностей, защита социально-трудовых прав, совместное использование имущества или способностей к труду для получения прибыли и т. п.)¹. В связи с этим можно с достаточной долей уверенности сказать о том, что объединения граждан – это основанные на автономии воли сообщества (ассоциации) физических лиц, преследующие достижение полезных целей в различных областях человеческой деятельности.

В качестве подтверждения положения о том, что конституционное право на объединение не следует ограничивать лишь правом на создание и деятельность общественных объединений, можно привести тот факт, что в американском законодательстве понятие некоммерческой организации трактуется значительно шире, чем в российском праве, и разграничения коммерческих организаций и некоммерческих организаций как юридических форм объединений граждан минимальны. Так по американскому законодательству некоммерческая организация – это группа, которая создана для любых других целей, кроме извлечения прибыли, и в которой никакая часть дохода организации не может быть распределена между ее членами, директорами или служащими. Такие группы называют еще корпорациями или корпорациями без имущества (*non-stock corporations*). Таким образом, некоммерческие организации в США могут быть созданы в различных формах: в виде корпорации, частного предприятия (например, на частные благотворительные пожертвования/взносы), некорпоративной ассоциации, партнерства, фонда (последний может принимать форму траста) или кондоминиума. Таким образом, реализуя право на объединение (ассоциацию), американский законодатель не ограничивает реализацию данного права лишь деятельностью политических партий или иных видов общественных объединений, а допускает как можно больше юридических форм для возможности объединений усилий физических и юридических лиц по реализации общих интересов.

В пользу расширенной трактовки конституционного права на объединение говорит и тот факт, что данное право тесно связано

¹ Лучин В. О., Доронина О. Н. Жалобы граждан в Конституционный суд Российской Федерации. М., 1998. С. 36.

с другими конституционными правами, изложенными в Конституции Российской Федерации. Так, Конституция РФ предусматривает возможности осуществления свободы экономической деятельности как в индивидуальном, так и коллективном порядке. Основной коллективной формой объединений граждан для участия в гражданском обороте является юридическое лицо. В действующей Конституции непосредственно не предусмотрено понятие «юридическое лицо», но это вовсе не означает отсутствия конституционных гарантий деятельности для данной категории лиц. Распространение ряда положений о правах и свободах человека и гражданина на юридических лиц вытекает, на наш взгляд, и из ряда других терминов, закрепленных в Конституции. В частности, как уже отмечалось, в ст. 13 употребляется понятие «общественные объединения», в ст. 14 – «религиозные объединения», в ст. 15, 36 – «граждане и их объединения».

Право каждого на свободу объединений гарантирует возможность самоорганизации в различные организационно-правовые формы юридических лиц. По нашему мнению, конституционное право на объединение и возникающая в связи с этим необходимостью обеспечения защиты иных прав и свобод граждан в равной мере должны распространяться не только на общественные объединения, но и на другие виды некоммерческих объединений граждан. Данный вывод следует из постановления Конституционного суда РФ по делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 2 Федерального закона от 7.03.1996 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об акцизах” от 24 октября 1996 г.». В данном постановлении Конституционный суд РФ указал, что граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). В данном случае акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью, обратившиеся в Конституционный суд Российской Федерации, по своей сути являются объединениями – юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34,

ч. 1 Конституции Российской Федерации) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35, ч. 2 Конституции Российской Федерации).

Анализ положений Конституции РФ, отраслевого законодательства РФ позволяет выделить следующие основные принципы создания и деятельности объединений в РФ: добровольность, равноправие, самоуправление, законность и гласность.

Принцип добровольности основывается на ст. 30 Конституции РФ, предусматривающей, что каждый имеет право на объединение. Это означает, что объединяющиеся лица только добровольно, выражая свою волю и желание, вступают в объединения либо воздерживаются от вступления в них. В части второй ст. 30 Конституции РФ устанавливается, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Принцип добровольности раскрывается и в отраслевом законодательстве, например в ст. 3 Федерального закона «Об общественных объединениях», посвященной содержанию права граждан на объединение. В соответствии с этой статьей граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

Принцип добровольности означает также, что участие или неучастие гражданина в деятельности какого-либо объединения не может служить основанием для ограничения его прав и свобод, в том числе условием для занятия должности, если иное не установлено самим законодателем, например для занятия должности государственной или муниципальной службы. Принцип добровольности включает свободу не только волеизъявления на вступление в объединение, но и волеизъявления на выход из него.

Принцип равноправия в объединениях означает равенство в правах и обязанностях независимо от того, является ли лицо руководителем или рядовым членом (участником) этого объединения. Данный принцип базируется на ст. 19 Конституции РФ, которая закрепляет со стороны государства гарантию равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности,

языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Конституция РФ запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

В то же время принцип равноправия не препятствует объединениям создавать для своих членов и участников дополнительные возможности, оказывать специальные услуги исходя из своих собственных ресурсов и в соответствии со своими уставами.

Принцип самоуправления в объединениях означает право членов и участников объединения на участие в делах объединения, что выражается в праве избирать и быть избранным в различные органы управления, обсуждать и участвовать в принятии решений, направленных на реализацию целей и задач объединения.

Самоуправление объединений выражается также в том, что они свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, что, в частности, получило закрепление в ст. 15 Федерального закона РФ «Об общественных объединениях».

В соответствии с **принципом законности** объединение должно действовать в рамках имеющегося законодательства. Это означает, что объединения обязаны обеспечивать исполнение указанных нормативных актов как при осуществлении своей деятельности, так и при разработке своих внутренних актов. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы; при этом общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Принцип гласности в объединениях предполагает информационную открытость, что дает возможность лицам, изъявившим желание вступить в члены или принять участие в том или ином объединении, познакомиться с его целями и задачами, правами и обязанностями членов и участников.

Этот принцип основан на п. 4 ст. 29 Конституции РФ, которая предусматривает право каждого «свободно искать, получать, переда-

вать, производить и распространять информацию любым законным способом»¹.

Принцип гласности для общественных объединений закреплён в ч. 2 ст. 15 Федерального закона РФ «Об общественных объединениях», в соответствии с которой «деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах – общедоступной»². Доступность такой информации обеспечивается, в частности, тем, что уставы общественных объединений хранятся в регистрирующих органах и в случае достаточных на то оснований могут быть истребованы в соответствии с законодательством и переданы общественной огласке.

Для фондов, в том числе для общественных фондов, в законе предусмотрена специальная норма, обеспечивающая принцип гласности при использовании имущества. Согласно ст. 118 ГК РФ фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

¹ Конституция РФ // Рос. газ. 1993. 25 дек.

² Там же.

Глава 3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

3.1. Общественные объединения

3.1.1. Общественные объединения как правовая категория

Общественными объединениями признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Одним из признаков общественных объединений является цель их создания – они создаются для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Другой признак – общность интересов объединяющихся граждан. Объединение граждан в общественные или религиозные организации предполагает свободное волеизъявление. Поэтому речь может идти лишь о дееспособных гражданах, осознающих общность своих интересов в удовлетворении духовных или иных нематериальных потребностей.

Понятие «духовные потребности» охватывает широкий круг явлений, полный перечень которых дать невозможно. Довольно часто термином «духовные потребности» обозначают религиозные потребности граждан, хотя это является неоправданным сужением его содержания. В широком смысле «духовное» противопоставляется «телесному». Духовные потребности – это потребности, реализуемые в сфере знаний, представлений, художественных ценностей. Насколько разнообразны духовные потребности, настолько разнообразны и общественные организации, создаваемые для их удовлетворения. При этом следует учесть, что довольно часто удовлетворение духовных потребностей в той или иной степени сочетается с удовлетворением потребностей материальных, например в деятельности таких общественных организаций, как Союз писателей или Союз композиторов.

В Российской Федерации создаются и действуют международные, общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения. Общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществ-

влет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение – организация, отделение или филиал и представительство. Под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства. Под межрегиональным общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства. Под региональным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации. Под местным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» дается понятие учредителя данного вида некоммерческих организаций. Учредителями общественного объединения являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионные органы. Учредители общественного объединения – физические и юридические лица – имеют равные права и несут равные обязанности.

В зависимости от организационно-правовой формы общественного объединения учредители после создания общественного объединения могут приобрести статус участников или членов общественного объединения. Участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом. Участники общественного объединения – физические и юридические лица – имеют равные права и несут равные обя-

занности. Членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения – физические и юридические лица – имеют равные права и несут равные обязанности.

Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионные органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом. Члены общественного объединения имеют права и несут обязанности в соответствии с требованиями норм устава общественного объединения и в случае несоблюдения указанных требований могут быть исключены из общественного объединения в порядке, указанном в уставе.

В соответствии со ст. 19 Федерального закона «Об общественных объединениях» учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица – общественные объединения, если иное не установлено вышеуказанным Федеральным законом, а также законами об отдельных видах общественных объединений. Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет. Членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие 8 лет. В то же время следует отметить, что в соответствии со ст. 15 Конвенции о правах ребенка у ребенка есть право на свободу ассоциации и свободу мирных собраний. Конвенция не указывает минимальный возраст, с которого дети наделяются таким правом. В дошкольных учреждениях могут создаваться объединения детей по интересам.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

Иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, могут быть учредителями, членами

и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами. Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть избраны почетными членами (почетными участниками) общественного объединения без приобретения прав и обязанностей в данном объединении.

Не могут быть учредителями, членами, участниками общественных объединений: 1) иностранные граждане или лица без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации; 2) лица, включенные в перечень в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 7.08.2001 г. № 115–ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; 3) общественные объединения, деятельность которых приостановлена в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 114–ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; 4) лица, в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности; 5) лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

При создании общественных объединений в форме общественных организаций учредители данных объединений автоматически становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности.

Участники (члены) общественных объединений не сохраняют прав на переданное ими этим объединениям в собственность имущество, в том числе на членские взносы. Участники (члены) общественных объединений не отвечают по обязательствам указанных объединений, а указанные объединения не отвечают по обязательствам своих членов.

3.1.2. Правовые особенности статуса отдельных организационно-правовых форм общественных объединений

Ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» определяет следующие шесть организационно-правовых форм общественных объединений: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общест-

венной самостоятельности, политическая партия. Следует отметить, что порядок создания, деятельности и ликвидации политических партий в РФ регулируется отдельным нормативно-правовым актом – Федеральным законом «О политических партиях». О данной организационно-правовой форме будет сказано позже, а пока рассмотрим характеристики **общественной организации** как основной формы общественных объединений.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на базе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Ее характеристики:

1) *Цели деятельности* – совместная деятельность для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

2) *Учредители* – не менее трех физических лиц, достигших возраста 18 лет, а также юридические лица – общественные объединения.

3) *Члены* – юридические лица – общественные объединения, физические лица, достигшие возраста 18 лет (для молодежных организаций – граждане, достигшие 14 лет, для детских – граждане, достигшие 8 лет).

4) *Отношение учредителей, членов к имуществу организации, их ответственность* – учредители, члены не сохраняют прав на переданное ими в собственность организации имущество, в том числе на членские взносы, не отвечают по обязательствам организации, а организация не отвечает по обязательствам своих учредителей, членов.

5) *Руководящие органы* – общее собрание (конференция, съезд) членов как высший орган управления и выборный коллегиальный орган, постоянно действующий, подотчетный общему собранию (конференции, съезду).

6) *Предпринимательская деятельность* – возможна лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых создана организация. Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, можно заниматься только на основании лицензии.

7) *Ликвидация, преобразование* – по решению общего собрания (конференции, съезда) либо в судебном порядке в случаях, предусмотренных законом.

Особенности ряда организационно-правовых форм общественных объединений приведены в таблице.

Характеристики организационно-правовых форм общественных объединений

Организационно-правовая форма общественного объединения	Учредители	Отношение учредителей, членов к имуществу организации, их ответственность	Руководящие органы	Предпринимательская деятельность	Ликвидация, преобразование
1	2	3	4	5	6
Общественное движение – состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения	Не менее трех физических лиц, достигших 18 лет, а также юридические лица – общественные объединения	Учредители не сохраняют права на переданное ими в общественность организации имущество, не отвечают по обязательствам организации, а организация не отвечает по обязательствам своих учредителей	Высший орган управления – общее собрание (конференция, съезд). Постоянно действующий – выборный коллегиальный орган, подотчетный общему собранию (конференции, съезду)	Возможна лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых создана организация. Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, можно заниматься только на основании лицензии	По решению общего собрания (конференции, съезда) либо в судебном порядке в случаях, предусмотренных законом

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6
Общественный фонд – не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущественного фонда на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использования имущественного фонда на общественно полезные цели	Не менее трех физических лиц, достигших 18 лет, а также юридические лица – общественные объединения	Учредители не сохраняют права на переданное ими в общественность организации имущество, в том числе на членские взносы, не отвечают по обязательствам организации, а организация не отвечает по обязательствам своих учредителей	Руководящие органы формируются его учредителями и (или) участниками, либо решением, принятым учредителями в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании. Особым органом фонда, создаваемым в обязательном порядке, является попечительский совет, который осуществляет надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения,	Возможно лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых создана организация. Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, можно заниматься только на основании лицензии. Для осуществления предпринимательской деятельности фонд вправе создавать хозяйственные общества, но не обременяет права участников в товариществе на вере в качестве вкладчика, а благотворительным фондам запрещено участвовать в хозяйст-	Ликвидация только по решению суда по заявлению заинтересованных лиц, если а) имущества фонда недостаточно для осуществления его целей и вероятность получения необходимого имущества; б) цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей фонда не могут быть произведены; в) фонд уклоняется в своей деятельности от целей, предусмотренных уставом; г) в других случаях, предусмотренных законом

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6
			использованием средств, соблюдением законодательства. Действует попечительский совет исключительно на общественных началах	венных обществах совместно с другими лицами	
Общественное учреждение – не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соотвествующих уставным целям указанного объединения	Не менее трех физических лиц, достигших 18 лет, а также юридические лица – общественные объединения	Учредитель – собственник имущества, переданного учреждению, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по собственному усмотрению. Учреждение не вправе распоряжаться закрепленным за ним имуществом без письменного разрешения собственника. Учреждение	Управление учреждением и его имуществом осуществляется членами, назначенными учредителем. В соответствии с учредительными документами может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями и потребителями услуг. Этот орган может определять содержание деятельности учреждения, иметь право голоса	Возможна лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых создана организация. Отдельными видами деятельности, перечень которых определен законом, можно заниматься только на основании лицензии. Право осуществлять доходы деятельности должно быть закреплено в уставе	Может быть образовано в фонд, автономную некоммерческую организацию, хозяйственное общество. Решение принимается учредителем – собственником

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6
		отвечает по своим обязательствам на- ходящимися в его распоряжении де- нежными сред- ствами, при их не- достаточности субсидиарную от- ветственность по долгам учрежде- ния несет соб- ственник. Доходы, полученные от предприниматель- ской деятельности, и приобретенное за счет этих дохо- дов имущество поступают в са- мостоятельное распоряжение уч- реждения. Обще- ственное учрежде- ние получает иму- щество на праве оперативного	при учредителе, но не вправе распо- ряжаться имуще- ством, если иное не установлено учредителем		

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6
		<p>управления от учредителей. Если в соответствии с учредительными документами обещанным учреждением предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение обещанных учреждений и учитываются на отдельном балансе</p>			

Окончание таблицы

1	2	3	4	5	6
<p>Орган общественной самодеятельности – не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ общественной деятельности по месту его создания</p>	Не менее трех граждан, достигших 18 лет.	<p>Учредители не сохраняют права на переданное ими в общественность организации имущество, не отвечают по обязательствам организации, а организация не отвечает по обязательствам своих учредителей</p>	<p>Самоуправление в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Организация не имеет над собой вышестоящих органов или организаций</p>	<p>Возможна лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых создана организация. Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, можно заниматься только на основании лицензии</p>	<p>По решению высшего органа в соответствии с уставом либо в судебном порядке</p>

3.2. Религиозные объединения

Религиозные объединения – это вид некоммерческой организации, позволяющий реализовать не только конституционное право на объединение в некоммерческие организации, но и право на свободу совести.

Религиозные организации призваны удовлетворять потребность граждан в вере, в укреплении иррациональных представлений о сущем, в эмоциональном отрешении от действительности. Как уже было отмечено ранее, в создании и функционировании религиозных организаций реализуются ст. 18 Всеобщей декларации прав человека и ст. 28 Конституции РФ, обеспечивающие гражданам свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

По Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками, в числе которых вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Федеральный закон «О свободе совести и религиозных организациях» предусмотрел, что религиозные организации существуют в зависимости от территориальной сферы своей деятельности в виде местных и централизованных организаций. Местной признается организация, насчитывающая не менее десяти участников не моложе 18 лет, постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. Централизованная религиозная организация состоит не менее чем из трех местных организаций.

Помимо религиозных организаций Закон упоминает религиозную группу, действующую без государственной регистрации и не имеющую прав юридического лица. Закон связывает предоставление прав юридического лица религиозной организации со временем ее существования – не менее 15 лет, в противном случае – с обязательной ежегодной государственной перерегистрацией.

3.3. Политические партии

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных политических акциях, выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы. Данное обстоятельство позволяет федеральному законодателю устанавливать – в развитие конституционных положений о праве на объединение – дополнительные требования к созданию политических партий, их устройству и осуществлению уставной деятельности.

От других видов общественных объединений политическую партию отличают цели ее создания:

- участие граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли;
- участие в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах;
- представление интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Федеральным законом «О политических партиях» устанавливаются следующие требования, предъявляемые к политическим партиям: наличие региональных отделений более чем в половине субъектов Федерации; общая численность членов политической партии – не менее 50 тыс. граждан Российской Федерации, при этом более чем в половине субъектов Федерации региональные отделения партии должны иметь численность не менее 500 членов политической партии, а в остальных региональных отделениях не должно быть меньше 250 членов партии; руководящие и иные органы политической пар-

тии, все ее структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Признавая многопартийность и гарантируя право на свободу объединения в политические партии и свободу их деятельности, Конституция Российской Федерации не предопределяет ни количество партий, ни их численный состав, как не предполагает она и возможность установления требования о минимальной численности членов партии. Во всяком случае, федеральный законодатель урегулировал эти вопросы таким образом, чтобы, с одной стороны, численный состав и территориальный масштаб деятельности политических партий не были чрезмерными и не посягали на само существо (основное содержание) права граждан на объединение, а с другой – чтобы они были способны выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, т. е. в конечном счете законодатель руководствовался критерием разумной достаточности, вытекающим из принципа соразмерности.

При решении вопроса о численном составе политических партий и территориальном масштабе их деятельности законодатель обладает правом на дискрецию, учитывая, что данный вопрос в значительной степени связан с политической целесообразностью. Об этом свидетельствует далеко не одинаковое его регулирование в законодательстве зарубежных стран, где требования к численности членов политической партии заметно выше или ниже, чем предусмотренные ст. 3 Федерального закона «О политических партиях», что обусловлено как задачами, которые в сфере развития политической системы решаются законодательными мерами, так и численностью населения конкретного государства.

По мнению некоторых ученых, законодательное закрепление в РФ только общероссийских политических партий и запрет на создание и деятельность региональных политических партий плохо согласуется с положением ч. 3 ст. 13 Конституции РФ о том, что в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Поскольку субъекты Федерации являются, согласно Конституции РФ, государственно-властными образованиями, это предполагает наличие в рамках этих субъектов политических отношений и, соответственно, форм политической организации населения, включая и политические партии. Ограничение права народов, насе-

ляющих субъекты Федерации, на самостоятельную политическую самоорганизацию в форме региональных политических партий, необходимую для более адекватного политического представительства и выражения интересов той или иной части многонационального народа Российской Федерации в органах государственной власти, не соответствует, на наш взгляд, приведенным выше конституционно-правовым положениям, а также ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой граждане РФ, составляющие народ РФ, осуществляют свою власть – непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Подобная неправомерная жесткость законодателя уже дает негативный социально-политический эффект. В данном случае появились симптомы того, что эти меры настраивают некоторую политически активную часть населения субъектов Федерации против федерального центра и общероссийских партий, которые воспринимаются как навязанные сверху инструменты политического давления, противодействующие самостоятельному политическому самоопределению на региональном уровне. Яркий тому пример – выборы депутатов в Думу Законодательного собрания Свердловской области в 2002 г., где все федеральные партии потерпели сокрушительное поражение в борьбе с региональным избирательным блоком «За родной Урал», а на выборы депутатов того же законодательного органа Свердловской области в 2006 г. была отмечена самая низкая за всю историю выборов явка избирателей, что является, по нашему мнению, показателем молчаливого протеста населения.

Статья 9 Федерального закона «О политических партиях» предусматривает еще ряд запретов, ограничений на создание политических партий. Так, запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии. Не допускаются создание и деятельность на территории Российской Фе-

дерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий.

Конституционным судом РФ в постановлении от 15.12.2004 г. признан не противоречащим Конституции РФ п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» в части, не допускающей создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности. Политические партии как необходимый институт представительной демократии, обеспечивающий участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, в открытой легальной борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма стремятся решающим образом влиять на государственную власть, участвовать в формировании органов власти и в контроле за их деятельностью. В отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональные и предпринимательские союзы, так называемые группы давления и т. п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него – всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа. В конкурентной борьбе партий за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия.

В отличие от политических партий религиозные объединения, как следует из ст. 28 и 30 Конституции Российской Федерации, создаются с целью реализации свободы вероисповедания, права каждого объединяться с другими для исповедания определенной религии, что предполагает и возможность совершения в соответствии с избранными убеждениями религиозных обрядов и церемоний, распространения своих религиозных убеждений, религиозное обучение и воспитание, благотворительность, миссионерскую, подвижническую и иную деятельность, определяемую соответствующим вероучением. Конституционно-правовой основой создания и деятельности религиозных объединений наряду со ст. 13 Конституции Российской Федерации, за-

крепляющей идеологический и организационный плюрализм, служит также ее ст. 14, согласно которой Российская Федерация – светское государство; никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1); религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (ч. 2).

В силу ст. 14 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 11, 12 и 13 и в соответствии с конкретизирующими их положениями ст. 4 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» конституционный принцип светского государства и отделения религиозных объединений от государства означает, что государство, его органы и должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления, т. е. органы публичной (политической) власти, не вправе вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, возлагать на них выполнение функций органов государственной власти и органов местного самоуправления; религиозные объединения, в свою очередь, не вправе вмешиваться в дела государства, участвовать в формировании и выполнять функции органов государственной власти и органов местного самоуправления, участвовать в деятельности политических партий и политических движений, оказывать им материальную и иную помощь, а также участвовать в выборах, в том числе путем агитации и публичной поддержки тех или иных политических партий или отдельных кандидатов. Это не препятствует приверженцам того или иного вероисповедания, в том числе священнослужителям, наравне с другими гражданами участвовать в народном волеизъявлении путем голосования. Сторонники той или иной религии имеют свободу выбора и выражения своих политических убеждений и политических интересов, принятия решений и осуществления соответствующей деятельности, но не в качестве членов религиозных объединений, а непосредственно в качестве граждан или членов политических партий.

Таким образом, в Российской Федерации как демократическом и светском государстве религиозное объединение не может подменять политическую партию, оно надпартийно и неполитично; партия же в силу своей политической природы не может быть религиозной организацией, она надконфессиональна, внеконфессиональна. Во всяком случае, партия, исходя из своего политического предназначения, создается не для выражения и защиты тех или иных религиозных ин-

тересов – в этих целях могут создаваться соответствующие общественные объединения в иных установленных законом организационно-правовых формах.

Политическая партия не должна состоять из лиц одной профессии. Если общественное объединение создается по признакам профессиональной принадлежности, то оно является профессиональным союзом и его деятельность регулируется Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 10–ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», согласно которому профсоюз – добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку. Не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях. Не допускается деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях. Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

В случае введения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях чрезвычайного или военного положения деятельность политических партий осуществляется в соответствии с Федеральным конституционным законом о чрезвычайном или военном положении.

Членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане, лица без гражданства,

а также лица, признанные судом недееспособными. Ограничение права на вступление в политические партии или обязанность приостановления членства в политической партии может устанавливаться для определенных категорий граждан Российской Федерации федеральными конституционными законами и федеральными законами. Член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии – по месту постоянного или преимущественного проживания.

Высшим руководящим органом политической партии является съезд политической партии. На съезде сроком на четыре года избираются руководящие органы политической партии. В Федеральном законе «О политических партиях» не определяются форма и состав руководящих органов политической партии. Очевидно, каждая политическая партия прописывает структуру руководящих органов в своем уставе.

Порядок избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений, срок полномочий и компетенция указанных органов отражаются в уставе политической партии. Высшим руководящим органом региональных отделений политической партии, в зависимости от количества членов отделения, является конференция или собрание. Срок проведения выборов в региональных отделениях политической партии – не реже одного раза в два года.

Политическая партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа – съезда либо по решению Верховного суда Российской Федерации.

Политическая партия может быть ликвидирована по решению Верховного суда Российской Федерации в случае:

- невыполнения требований п. 4 и 5 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»;
- неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;
- неучастия политической партии в выборах в соответствии со ст. 37 Федерального закона «О политических партиях»;
- отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее 500 членов политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации;

- отсутствия необходимого числа членов политической партии, предусмотренного п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»;

- неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в Федеральную регистрационную службу РФ обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц.

Региональное отделение и иное структурное подразделение политической партии могут быть ликвидированы по решению съезда политической партии, а в случае, предусмотренном ее уставом, по решению коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии, по решению суда, а также в случае ликвидации политической партии. Ликвидация регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии по решению суда осуществляется в случае:

- невыполнения требований п. 1, 4 и 5 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»;

- неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии;

- отсутствия в региональном отделении политической партии необходимого числа членов политической партии, предусмотренного п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»;

- неоднократного непредставления региональным отделением политической партии в установленный срок в соответствующий территориальный орган Федеральной регистрационной службы РФ обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц.

3.4. Национально-культурные автономии

Национально-культурная автономия – это действующее в государстве с многонациональным составом населения добровольное общественное объединение, реализующее во взаимодействии с государственными органами и на основе консолидации усилий национальных общественных объединений право соответствующей этнической общности (нации, народа, национальности) на сохранение само-

бытности и создаваемое на основе участия физических лиц и этнических объединений.

Правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации зарождались в международно-правовых актах, касающихся прав человека. Всобщая декларация прав человека (1948) и явившаяся естественным ее продолжением Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека (1950) затрагивают вопросы защиты прав национальных меньшинств лишь косвенно. В частности, в них устанавливаются общие стандарты осуществления странами политики в области прав человека, в том числе и в сфере национальных отношений. В 90-х гг. XX в. в международном праве появились специальные документы, призванные обеспечивать права национальных меньшинств. Это, например, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1992 г., Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, разработанная в Совете Европы в 1994–1995 гг. В них, в частности, получили закрепление права национальных меньшинств на развитие собственной культуры, сохранение традиций и обычаев, на пользование и обучение родному языку и др.

Для Российской Федерации особый интерес представляет международно-правовой документ, связывающий нашу страну с республиками бывшего СССР в вопросах обеспечения прав национальных меньшинств. Он был подписан в 1994 г. в Москве и получил название «Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам».

В качестве общего правила Конвенция закрепляет, что стороны признают и гарантируют лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, права и свободы в соответствии с общепризнанными международными стандартами в области прав человека и обязаны принять меры для недопущения дискриминации граждан по признаку их принадлежности к национальному меньшинству.

Конвенция закрепляет и некоторые наиболее ключевые понятия. Так, например, в ст. 1 дается определение национальных меньшинств: это лица, постоянно проживающие на территории одной из стран и имеющие гражданство данной страны, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям от-

личаются от основного населения данной страны. Конвенция признает за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, право создавать по месту своего проживания в соответствии с национальным законодательством различные организации (землячества, ассоциации) просветительского, культурного и религиозного характера в целях сохранения и развития их этнической, языковой, культурной или религиозной самобытности (ст. 5).

Важнейшим актом, конкретизирующим положения Конституции РФ о национальных правах, является принятый в июне 1996 г. Федеральный закон «О национально-культурной автономии». В данном законе устанавливается, что организационные основы национально-культурной автономии определяются спецификой расселения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, и уставами национально-культурных автономий.

В Российской Федерации предусматривается организация трех уровней деятельности национально-культурных автономий. В зависимости от этого национально-культурные автономии могут быть местными (городскими, районными, поселковыми, сельскими), региональными (на уровне субъектов Российской Федерации) и федеральными.

Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности. Региональные национально-культурные автономии двух и более субъектов Российской Федерации могут создавать органы межрегиональной координации своей деятельности. Такие органы не являются межрегиональными национально-культурными автономиями. Федеральная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, учреждается не менее чем половиной зарегистрированных региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности.

Местная национально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) гражданами Российской Федерации, относящими себя к определенной этнической общности и постоянно проживающими на территории соответствующего муниципального образо-

вания. Учредителями местной национально-культурной автономии наряду с гражданами Российской Федерации могут выступать зарегистрированные общественные объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, действующие на территории соответствующего муниципального образования. Делегаты местных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, на конференции (съезде) могут учредить региональную национально-культурную автономию в пределах субъекта Российской Федерации. Делегаты региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, на съезде могут учредить федеральную национально-культурную автономию.

Порядок приема в члены национально-культурной автономии определяется уставом соответствующей национально-культурной автономии.

Национально-культурные автономии образуют руководящие и контрольно-ревизионные органы. Порядок формирования, функции и названия таких органов определяются уставом национально-культурной автономии в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Анализ уставов действующих национально-культурных автономий показывает, что высшими органами автономий всех уровней могут быть общие собрания их членов либо съезды (конференции). В федеральных национально-культурных автономиях делегаты на съезд (конференцию) направляются от региональных автономий, в региональных – от местных, в местных – от национальных общественных объединений. На практике общие собрания проходят, как правило, в региональных и местных автономиях (например, в Региональной татарской национально-культурной автономии Саратовской области, Саратовской городской еврейской национально-культурной автономии). Съезд (конференция) делегатов, как правило, – высший орган федеральных национально-культурных автономий.

В одних федеральных национально-культурных автономиях действует как высший орган съезд (Федеральная национально-культурная автономия российских корейцев), в других – конференция. В то же время есть автономии, в которых конференция может со-

зываться в промежутках между съездами (Федеральная национально-культурная автономия «Украинцы России»).

Общее собрание членов автономии правомочно, если количество присутствующих на собрании составляет не менее половины от общего количества членов автономии или избранных делегатов; иногда уставы предусматривают необходимость присутствия двух третей делегатов (Федеральная национально-культурная автономия российских корейцев).

Уставы автономий определяют периодичность работы их высших органов. Период между созывами съездов, как правило, составляет три-четыре года (например, в Федеральной национальной культурной автономии «Украинцы России» – три года; в Федеральной лезгинской национально-культурной автономии – четыре). В уставах местных автономий, как правило, предусматривается меньший период между созывами высших органов (например, в Саратовской городской еврейской национально-культурной автономии общее собрание созывается не реже одного раза в год). Предусматривается и возможность созыва внеочередных съездов (например, в Федеральной национально-культурной автономии российских корейцев – по требованию не менее одной трети от общего числа зарегистрированных региональных корейских автономий). Высшие органы автономий формируют выборные коллегии (как правило, их именуют советами или правлениями). Они работают в период между созывами высших органов. Порядок работы – заседания (раз в квартал, раз в месяц и т. д.) с целью принятия решений по текущим вопросам. Организационные вопросы, связанные с работой этих органов, решает ответственный секретарь либо постоянно действующий руководящий коллегиальный орган, члены которого избираются из состава совета (правления). Такой постоянно действующий руководящий орган, как правило, именуется президиумом. Высшие органы автономий избирают председателей автономий, их заместителей (либо председателей советов или президентов, а также, как правило, их заместителей). В отдельных случаях председатели советов (их заместители или сопредседатели) избираются самими советами (например, в Федеральной национально-культурной автономии татар).

В обязательном порядке в автономиях всех уровней высшими органами избираются контрольно-ревизионные органы, которые на-

блюдают за текущей хозяйственной и финансовой деятельностью. Срок осуществления полномочий контрольно-ревизионных органов, как правило, совпадает с периодом между созывом высших органов автономий.

Сроки полномочий руководящих органов национально-культурных автономий соответствуют периоду между созывами высших органов управления автономий.

В некоторых уставах предусматривается образование исполнительных органов, которые подчиняются лицам, осуществляющим повседневное руководство деятельностью автономий (председателям, президентам), либо имеют самостоятельный статус органа, осуществляющего организацию исполнения решений представительных органов автономии. Такие органы чаще всего именуются исполкомами.

Права национально-культурной автономии, закрепленные национальным законодательством, условно можно поделить на три группы.

Первую группу прав можно условно обозначить как права, осуществляемые при участии государственных органов. Это право получать поддержку со стороны органов государственной власти на реализацию конкретных программ и проектов национально-культурного развития; право на обращение в органы государственной власти и управления; право вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления о создании классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры и др.

Вторая группа прав направлена на информационное обеспечение деятельности национально-культурной автономии. Это право на создание средств массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, право получать, издавать, распространять информацию на национальном языке.

Третья группа прав может быть обозначена как права, связанные с развитием национальной культуры, языка и самобытности. К ним относятся: право сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к ценностям национальных культур; содействовать возрождению и развитию художественных народных промыслов и ремесел; создавать образовательные и науч-

ные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством РФ; образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном языке; создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) на национальном языке; разрабатывать учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую литературу, необходимую для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке, и др.

3.5. Некоммерческие партнерства

Некоммерческим партнерством признается основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Корни данной организационно-правовой формы следует искать в законодательстве США. Создание некоммерческих партнерств предусмотрено и в Германии как один из возможных способов объединения лиц свободных профессий, способствующих ограничению их имущественной ответственности за профессиональные ошибки, однако такое партнерство не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность.

Создать некоммерческое партнерство могут не менее двух учредителей. В качестве учредителей некоммерческого партнерства могут выступать физические и юридические лица.

В названии некоммерческого партнерства должно содержаться указание на его организационно-правовую форму и обозначение характера деятельности.

Учредительным документом некоммерческого партнерства является устав; вместе с тем ст. 14 Федерального закона «О некоммер-

ческих организациях» разрешено учредителям по их желанию заключать учредительный договор.

Некоммерческое партнерство является довольно распространенной формой объединения людей «свободной» профессии. В форме некоммерческого партнерства созданы адвокатские коллегии (ст. 22 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»), нотариальные палаты (ст. 24 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате), садоводческие, дачные и огороднические некоммерческие партнерства (ст. 4 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»), саморегулируемые организации арбитражных управляющих (ст. 21, 22 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»), саморегулируемые организации оценщиков (ст. 22 Федерального закона «Об оценочной деятельности») и др.

Члены некоммерческого партнерства вправе:

- участвовать в управлении делами некоммерческого партнерства;
- получать информацию о деятельности некоммерческого партнерства в установленном учредительными документами порядке;
- по своему усмотрению выходить из некоммерческого партнерства;
- если иное не установлено федеральным законом или учредительными документами некоммерческого партнерства, получать при выходе из некоммерческого партнерства часть его имущества или стоимость этого имущества в пределах стоимости имущества, переданного данными членами некоммерческого партнерства в его собственность, за исключением членских взносов, в порядке, предусмотренном учредительными документами некоммерческого партнерства;
- получать в случае ликвидации некоммерческого партнерства часть его имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, либо стоимость этого имущества в пределах стоимости имущества, переданного данными членами некоммерческого партнерства в его собственность, если иное не предусмотрено федеральным законом или учредительными документами некоммерческого партнерства.

Члены могут иметь и иные права, предусмотренные учредительными документами и не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Члены партнерства могут быть исключены из него по решению общего собрания членов этой организации в случаях и в порядке, которые предусмотрены учредительными документами партнерства.

Имущество, переданное некоммерческому партнерству его членами, является собственностью партнерства. Члены некоммерческого партнерства не отвечают по его обязательствам, а некоммерческое партнерство не отвечает по обязательствам своих членов.

Высшим органом управления некоммерческого партнерства является общее собрание членов, компетенция которого определена п. 3 ст. 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях». При этом перечень вопросов, решение которых отнесено к компетенции общего собрания, является исчерпывающим.

Уставом партнерства может предусматриваться создание постоянно действующего коллегиального органа управления.

Общее собрание членов некоммерческого партнерства правомочно, если на указанном собрании присутствует более половины его членов.

Решение общего собрания членов партнерства принимается большинством голосов членов, присутствующих на нем. Решение общего собрания по вопросам исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческого партнерства принимается единогласно или квалифицированным большинством голосов в соответствии с законодательством Российской Федерации и учредительными документами партнерства.

Текущее руководство деятельностью некоммерческого партнерства осуществляет исполнительный орган, который может быть единоличным или коллегиальным.

Некоммерческое партнерство вправе преобразоваться в общественную организацию (объединение), фонд или автономную некоммерческую организацию, а также в хозяйственное общество в случаях и порядке, которые установлены федеральным законодательством.

Согласно ст. 20 Федерального закона «О некоммерческих организациях» при ликвидации некоммерческого партнерства оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество подлежит распределению между членами некоммерческого партнерства в соответствии с их имущественным взносом, если иное не установлено федеральными законами или учредительными документами некоммерческого партнерства.

Имущество некоммерческого партнерства, стоимость которого превышает размер имущественных взносов его членов, направляется в соответствии с учредительными документами партнерства на цели, в интересах которых оно было создано, и (или) на благотворительные цели. В случае если использование имущества ликвидируемого некоммерческого партнерства в соответствии с его учредительными документами не представляется возможным, оно обращается в доход государства.

3.6. Учреждения

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо, соответственно, Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение).

Учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества.

Частное или бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным закрепленным за ним имуществом автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества.

Имуществом, изъятым у учреждения, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению.

Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Частное или бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенного автономным учреждением за счет выделенных данным собственником средств. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения.

В связи с вступлением в силу Федерального закона «Об автономных учреждениях», на наш взгляд, следует отметить, что данный правовой акт содержит достаточно много дефектов, которые значительным образом снижают его эффективность. Так, по сравнению с другими видами некоммерческих учреждений автономному учреждению предоставляется более широкая свобода в привлечении наряду с бюджетными иными средств за счет деятельности, не выходящей за рамки специальной правоспособности, а также в распоряжении указанными средствами. При этом в отличие от бюджетного учреждения его учредитель (собственник) не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения (п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об автономном учреждении»).

Такая формулировка фактически означает законодательный отказ от субсидиарной ответственности собственника по обязательствам автономного учреждения, что, на наш взгляд, противоречит организационно-правовой природе учреждения и, самое главное, порождает юридическую безответственность. Так, в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Россий-

ской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Таким образом, если органы государственной власти, местного самоуправления в рамках своих полномочий в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта определяют задание для автономного учреждения в соответствии с его уставом, профинансируют это задание за счет субвенций и субсидий, а потребитель не получит от автономного учреждения работы или услуги надлежащего качества и в нужном объеме, то никакой имущественной ответственности собственник не несет за фактически ненадлежащее исполнение полномочий, которые на него возложены законодательством РФ.

Кроме того, «особенная безответственность» собственника автономного учреждения по сравнению с собственниками частных и бюджетных учреждений, на наш взгляд, не совсем соответствует конституционному принципу равенства всех перед законом, а также равенству всех форм собственности.

В п. 13 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» указано, что в случае принятия уполномоченным органом решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения применяются правила п. 1 и 2 ст. 60 Гражданского кодекса Российской Федерации. Смотрим на указанные ссылки в Гражданском кодексе РФ: «...учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о реорганизации юридического лица, обязаны письменно уведомить об этом кредиторов реорганизуемого юридического лица. Кредитор реорганизуемого юридического лица вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это юридическое лицо, и возмещения убытков»¹. Вроде бы все логично, однако, когда читаем п. 14 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях», логика начинает под-

¹ Гражданский кодекс РФ: в 2 ч. Ч. 1 от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Рос. газ. 1994. 8 дек.

водить: «...создание автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа существующего государственного или муниципального учреждения в его устав вносятся соответствующие изменения»¹. Таким образом, законодатель, прямо указывая на применение Гражданского кодекса РФ к отношениям, которые в Гражданском кодексе РФ именуются «реорганизацией», в статье Федерального закона «Об автономных организациях» отрицает данного рода правоотношения.

В ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» определяются два способа создания автономных учреждений: это создание автономного учреждения путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Считаем, что содержание понятия «тип муниципального или государственного учреждения» определенное в указанном законе, не совсем соответствует трактовке данного понятия в других правовых актах. Возьмем для примера п. 4 ст. 12 Федерального закона «Об образовании», который определяет, что в РФ существуют следующие типы образовательных учреждений:

- 1) дошкольные учреждения;
- 2) общеобразовательные учреждения (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
- 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 4) учреждения дополнительного образования взрослых;
- 5) специальные (коррекционные) учреждения для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;
- 6) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
- 7) учреждения дополнительного образования детей;
- 8) другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Таким образом, в сфере образования тип образовательного учреждения определяется не формой собственности, а уровнем и направленностью реализуемых учреждением образовательных программ.

¹ Об автономных учреждениях: Федер. закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ // Рос. газ. 2006. 8 нояб.

С учетом того, что в соответствии с п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об образовании» действие законодательства Российской Федерации в области образования распространяется на все образовательные учреждения на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности, у правоприменителя возникает вопрос не только о толковании однородных терминов, но и о порядке применения в деятельности в сфере образования двух равнозначных по юридической силе законов.

Развитие любой отрасли законодательства, да и юридической науки в целом, подчиняется закону преемственности, отступление от которого обедняет законодательство и научную мысль. Развитие законодательства с учетом исторического подхода – не только необходимое условие полноценного развития законодательства и науки, но и дань памяти тем, кто трудился на ее благо.

Эффективное законодательство невозможно без опоры на достижения предшественников. Однако, анализируя текст Федерального закона «Об автономных организациях», можно с уверенностью сказать, что исторический подход законодателем в данном случае не задействован. Во многих статьях указанного закона имеются отсылочные нормы к нормативным правовым актам, которые должны принять Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. В соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об автономных организациях» данный закон вступает в силу по истечении 60 дней после дня официального опубликования. Текст закона был опубликован в «Собрании законодательства РФ» – 6 ноября 2006 г., в «Российской газете» – 8 ноября 2006 г., следовательно, максимум с 8 января 2007 г. вышеуказанный Федеральный закон уже вступил в силу. Однако автор не откроет секрета, если сделает вывод о том, что Федеральный закон «Об автономных организациях» не применим без подзаконных актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Правоведы уже давно подчеркивают, что важность правовой нормы заключается в ее способности регулировать общественные отношения, быть полезной для их участников. По справедливому определению В. М. Баранова, ценность нормы – в ее способности служить целью и средством для удовлетворения потребностей¹.

¹ См.: *Нормы советского права: Проблемы теории* / под ред. В. М. Байтина, В. К. Бабаева. Саратов, 1987. С. 137.

Однако противоречивые нормы права, которые были указаны выше, этого предназначения не выполняют, «свою службу не служат», бездействуют, блокируются, и это связано, прежде всего, с различными дефектами законодательства. Пробелы, допускаемые законодателем в ходе своей деятельности, напрямую порождают изъяны в правоприменении, что в условиях российского менталитета зачастую порождают правовой нигилизм, уверенность чиновника в своей безнаказанности, а гражданина – в своей беспомощности.

3.7. Автономные некоммерческие организации

Автономная некоммерческая организация – это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг.

Учредителями автономной некоммерческой организации могут быть физические и юридические лица, при этом законодательство Российской Федерации не запрещает создание автономной некоммерческой организации одним лицом.

Учредителями автономной некоммерческой организации могут выступать и представительные органы муниципальных образований (п. 1 ст. 69 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Учредительным документом автономной некоммерческой организации является устав, утвержденный учредителями. Так же как и учредители некоммерческого партнерства, учредители автономной некоммерческой организации при желании могут заключить между собой учредительный договор.

Имущество, переданное автономной некоммерческой организации ее учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации. Учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации. Учредители не отвечают по обязательствам созданной ими автономной некоммерческой организации, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Автономная некоммерческая организация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых создана указанная организация.

Учредители автономной некоммерческой организации могут пользоваться ее услугами только на равных условиях с другими лицами.

Надзор за деятельностью автономной некоммерческой организации осуществляют ее учредители в порядке, предусмотренном ее учредительными документами.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в автономной некоммерческой организации обязательно создается коллегиальный высший орган управления. Основной его функцией является обеспечение соблюдения организацией целей, ради которых она была создана. В состав указанного высшего органа управления входят как учредители (их представители), так и наемные работники этой организации, при этом лица, являющиеся работниками этой некоммерческой организации, не могут составлять более чем одну треть общего числа членов коллегиального высшего органа управления автономной некоммерческой организацией.

К компетенции высшего органа управления некоммерческой организацией относится рассмотрение следующих вопросов:

- 1) изменение устава некоммерческой организации;
- 2) определение приоритетных направлений деятельности некоммерческой организации, принципов формирования и использования ее имущества;
- 3) образование исполнительных органов некоммерческой организации и досрочное прекращение их полномочий;
- 4) утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса;
- 5) утверждение финансового плана некоммерческой организации и внесение в него изменений;
- 6) создание филиалов и открытие представительств некоммерческой организации;
- 7) решение об участии в других организациях;
- 8) реорганизация и ликвидация некоммерческой организации (за исключением ликвидации фонда).

Заседание коллегиального высшего органа управления автономной некоммерческой организацией правомочно, если на заседании присутствует более половины его членов.

Решение на заседании принимается большинством голосов членов, присутствующих на заседании.

В автономной некоммерческой организации создается также исполнительный орган, который может быть коллегиальным и (или) единоличным.

Некоммерческая организация не вправе осуществлять выплату вознаграждения членам ее высшего органа управления за выполнение ими возложенных на них функций, за исключением компенсации расходов, непосредственно связанных с участием в работе высшего органа управления.

Согласно ст. 17 Федерального закона «О некоммерческих организациях» автономная некоммерческая организация может быть преобразована в общественную или религиозную организацию (объединение), а также в фонд.

3.8. Фонды

Впервые понятие фонда было закреплено в п. 1 ст. 118 Гражданского кодекса РФ, а затем продублировано в ст. 7 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

Деятельность фондов, помимо указанных выше нормативно-правовых актов, регламентируется Федеральным законом «О благотворительной деятельности», а также подзаконными актами (например, указом Президента Российской Федерации от 06.03.1995 г. № 242 «О национальном фонде молодежи»).

Фонд обладает специальной правоспособностью, т. е. может иметь только такие гражданские права, которые соответствуют целям его деятельности, закрепленным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Фонд не вправе участвовать в деятельности хозяйственного товарищества (п. 2 ст. 118 Гражданского кодекса РФ).

Учредителями фонда могут быть как лица частного права – физические и юридические лица, так и лица публичного права – Россий-

ская Федерация, субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления. В то же время учредителями благотворительного фонда не вправе выступать Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления, унитарные предприятия и учреждения (ст. 8 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»).

Единственным учредительным документом фонда является устав. В соответствии с п. 4 ст. 118 Гражданского кодекса РФ, п. 1 ст. 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях» устав фонда должен содержать наименование фонда, включающее слово «фонд», сведения о цели фонда, указания об органах фонда, о порядке назначения должностных лиц фонда и их освобождения, о местонахождении фонда, о судьбе имущества фонда в случае его ликвидации.

В отличие от других видов некоммерческих организаций для фондов законодатель не устанавливает какой-либо определенной структуры органов управления. Перечень и структура органов управления фонда закрепляются в его уставе. Однако, какую бы систему органов ни установил устав фонда, в этой системе обязательно должен присутствовать специальный орган – попечительский совет. Попечительский совет осуществляет надзор за деятельностью фонда, за использованием средств фонда, соблюдением им законодательства. Попечительский совет действует на общественных началах (п. 3 ст. 7 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Фонд является собственником имущества, переданного ему учредителями и иными лицами, которые при этом не приобретают никаких прав на имущество фонда (п. 3 ст. 48, п. 4 ст. 213 Гражданского кодекса РФ). Следовательно, исключается и взаимная ответственность по долгам фонда и его учредителей.

Законодатель также установил целевое назначение имущества фонда, т. е. обязанность использовать имущество для целей, определенных уставом. Отсюда следует, что любая сделка, совершенная фондом с использованием своего имущества на цели, не соответствующие его уставу, может быть признана судом недействительной по иску самого фонда, его учредителей и иного заинтересованного лица.

Учредители, желающие выйти из фонда, не ограничены в этом, однако они не вправе при этом требовать возврата своего имущества либо иной компенсации за переданное имущество даже при ликвидации фонда.

В соответствии с Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» допускается возможность создания благотворительного фонда, статус которого имеет целый ряд особенностей.

Благотворительной организацией является неправительственная (негосударственная и немunicipальная) некоммерческая организация, созданная для реализации благотворительных целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц (п. 1 ст. 6 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»).

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» благотворительная деятельность осуществляется в целях:

- социальной поддержки и защиты граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы;
- подготовки населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- оказания помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам;
- содействия укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных, религиозных конфликтов;
- содействия укреплению престижа и роли семьи в обществе;
- содействия защите материнства, детства и отцовства;
- содействия деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности;
- содействия деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан, а также пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан;

- содействия деятельности в сфере физической культуры и массового спорта;
- охраны окружающей природной среды и защиты животных;
- охраны и должного содержания зданий, объектов, территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронения.

Высшим органом управления благотворительного фонда является его коллегиальный орган, формируемый в порядке, предусмотренном его уставом (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»).

К компетенции высшего органа управления благотворительного фонда относятся:

- 1) изменение устава фонда;
- 2) образование исполнительных органов, его контрольно-ревизионных органов и досрочное прекращение их полномочий;
- 3) утверждение благотворительных программ;
- 4) утверждение годового плана, бюджета фонда и его годового отчета;
- 5) принятие решений о создании коммерческих и некоммерческих организаций, об участии в таких организациях, открытии филиалов и представительств.

Члены высшего органа управления благотворительного фонда выполняют свои обязанности в этом органе в качестве добровольцев. В составе высшего органа управления может быть не более одного работника ее исполнительных органов (с правом либо без права решающего голоса). Члены высшего органа управления фонда и его должностные лица не вправе занимать штатные должности в администрации коммерческих и некоммерческих организаций, учредителем (участником) которых является этот благотворительный фонд.

Фонд вправе осуществлять предпринимательскую деятельность только для достижения целей, ради которых он создан, и при условии ее соответствия этим целям. Для создания материальных условий реализации благотворительных целей благотворительный фонд вправе учреждать хозяйственные общества. Не допускается участие благотворительного фонда в хозяйственных обществах совместно с другими лицами.

Источниками формирования имущества благотворительного фонда, согласно ст. 15 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», могут являться:

- взносы учредителей благотворительного фонда;
- благотворительные пожертвования, в том числе носящие целевой характер (благотворительные гранты), предоставляемые гражданами и юридическими лицами в денежной или натуральной форме;
- доходы от внереализационных операций, включая доходы от ценных бумаг;
- поступления от деятельности по привлечению ресурсов (проведение кампаний по привлечению благотворителей и добровольцев, включая организацию развлекательных, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий, проведение кампаний по сбору благотворительных пожертвований, проведение лотерей и аукционов в соответствии с законодательством Российской Федерации, реализация имущества и пожертвований, поступивших от благотворителей, в соответствии с их пожеланиями);
- доходы от разрешенной законом предпринимательской деятельности;
- поступления из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и внебюджетных фондов;
- доходы от деятельности хозяйственных обществ, учрежденных фондом;
- труд добровольцев;
- иные не запрещенные законом источники.

В соответствии с п. 3 ст. 16 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» благотворительный фонд не вправе использовать на оплату труда административно-управленческого персонала более 20% финансовых средств, расходовемых этой организацией за финансовый год. Данное ограничение не распространяется на оплату труда лиц, участвующих в реализации благотворительных программ.

В случае если благотворителем или благотворительной программой не установлено иное, не менее 80% благотворительного пожертвования в денежной форме должно быть использовано на благотворительные цели в течение одного года с момента получения благотворительной организацией этого пожертвования. Благотворительные

пожертвования в натуральной форме направляются на благотворительные цели в течение одного года с момента их получения, если иное не установлено благотворителем или благотворительной программой.

3.9. Ассоциации и союзы

В соответствии со ст. 121 Гражданского кодекса РФ и ст. 11 Федерального закона «О некоммерческих организациях» коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, представления и защиты их общих имущественных интересов могут объединяться и создавать объединения юридических лиц в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями.

Исходя из вышеуказанного следует выделить особенности правового статуса ассоциаций и союзов объединений по действующему законодательству:

1) ассоциации (союзы) представляют собой объединения различных юридических лиц, основанные на корпоративных (членских) началах;

2) правом добровольно объединяться в ассоциации наделены не только коммерческие, но и некоммерческие организации (ст. 121–123 Гражданского кодекса РФ; ст. 11, 12 Федерального закона «О некоммерческих объединениях»);

3) по статусу ассоциации могут являться только некоммерческими организациями;

4) юридические лица могут входить в любое количество ассоциаций (союзов).

Особо акцентируется законодателем то обстоятельство, что ассоциации (союзы) не вправе вмешиваться в оперативную производственно-хозяйственную деятельность членов ассоциации, т. е. члены ассоциации или союза полностью сохраняют самостоятельность и права юридических лиц.

Для полноты анализа современного законодательства, регулирующего деятельность ассоциаций (союзов), обратимся к зарубежной практике правового регулирования форм (видов) создания ассоциаций.

Зарубежное законодательство исходит из возможного разнообразия целей, для которых организации могут объединяться и в силу этого обладать определенными особенностями своей деятельности,

значительно отличающимися объединения юридических лиц друг от друга. В частности, в ряде зарубежных стран имеют право на жизнь такие виды объединений, как союзы, хозяйственные ассоциации, концерны, консорциумы, картели, корнеры, конгломераты, тресты, синдикаты, холдинги.

Однако многообразие форм признано за рубежом, но не в России. Некоторые исследователи утверждают, исходя из смысла ст. 121 Гражданского кодекса РФ, что понятия «ассоциация» и «союз» идентичны и должны употребляться только как синонимы. Другие ученые, несмотря на очевидность толкования законодателем данных понятий, продолжают настаивать на их разном смысле и значении. Например, авторы Комментария к первой части ст. 121 Гражданского кодекса РФ под редакцией О. Н. Садикова считают, что необходимо различать понятия «ассоциация» и «союзы». При этом они исходят из существовавшего ранее различия этих форм в российском законодательстве и, видимо, из практики законодателей зарубежных стран, которые также подчеркивают и закрепляют различие существующих объединений юридических лиц в зависимости от их целей. Очевидно, это попытка дополнить законодателя и восстановить статус-кво.

Исходя из анализа всех возможных целей и практики создания и деятельности ассоциаций, следует отметить, что они могут создаваться практически для достижения всех целей, перечисленных в Федеральном законе «О некоммерческих организациях». Представляется, что наиболее важная цель создания ассоциаций – это совершенствование управленческой деятельности, поскольку координация является одним из ее видов. Возможно, именно поэтому создатели этой юридической конструкции запретили ассоциациям от своего имени заниматься предпринимательской деятельностью. Задача ассоциации – добиваться максимального улучшения дел членов, объединивших для этого свои взносы, а не повышать благосостояние аппарата управления исполнительного органа.

Необходимо отметить, что действующее российское законодательство помимо придания ассоциациям статуса некоммерческих организаций специально запретило им от своего имени заниматься коммерческой деятельностью, в то время как в отношении всех иных некоммерческих организаций такого запрета нет. Видимо это принято, для того, чтобы не подвергать риску ее учредителей, избежать со-

блазна учредителей использовать имидж ассоциации для зарабатывания денег от ее имени и для того, чтобы у самого исполнительного органа ассоциации не возникало дополнительной заинтересованности в зарабатывании денежных средств на свои внутренние цели, которые расходятся в этом случае с целями, поставленными перед ассоциацией на момент создания ее учредителями.

Таким образом, если ассоциации даже будет разрешено ведение предпринимательской деятельности, она должна в силу п. 1 ст. 11 Федерального закона «О некоммерческих организациях» преобразоваться в хозяйственное общество или товарищество.

В ст. 121 Гражданского кодекса РФ говорится отдельно о возможности создания ассоциаций коммерческими и некоммерческими организациями; в п. 4 ст. 50 Гражданского кодекса РФ также говорится о возможности учреждения ассоциаций и союзов коммерческими и (или) некоммерческими организациями; аналогичные нормы содержатся в ст. 11 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Эти нормы разными учеными толкуются неоднозначно. Одни считают, что возможно создание ассоциаций со смешанным составом, включающим в себя как коммерческие, так и некоммерческие организации, другие настаивают на недопустимости объединения в одной ассоциации коммерческих и некоммерческих организаций одновременно.

К сожалению, законодатель указал на возможность создания ассоциаций как коммерческими, так и некоммерческими организациями, но не ввел прямого запрета на смешение этих категорий учредителей. Отсутствие запрета породило идею о возможности смешанного состава учредителей (членов) ассоциаций, включающих в себя одновременно как коммерческие, так и некоммерческие организации, и, соответственно, споры в научной литературе. Представляется, что одной из причин толкования в пользу возможного объединения разнородных по статусу организаций в одной ассоциации является нематериальный, некоммерческий характер ассоциаций; при этом авторами не проводится разделение между составом их учредителей (членов).

Однако как раз именно здесь необходимо провести грань между видами ассоциаций, созданных коммерческими и некоммерческими организациями, потому что, хотя все созданные ассоциации по своему статусу являются некоммерческими организациями, цели их значительно различаются.

Если первые созданы для того, чтобы помогать зарабатывать прибыль своим учредителям – коммерческим организациям, то вторые учреждены, чтобы помочь своим учредителям – некоммерческим организациям в достижении целей, состоящих не в получении прибыли, а в решении различных социальных задач. Предпринимательской деятельностью и извлечением прибыли некоторые из некоммерческих организаций могут вообще никогда не заниматься.

Поэтому как отличаются цели этих видов ассоциаций, так отличаются и многие особенности их деятельности и правовых последствий деятельности, реорганизации, ликвидации.

Учредительными документами ассоциации являются учредительный договор, подписанный участниками, и утвержденный ими устав (п. 1 ст. 122 Гражданского кодекса РФ, п. 1 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

В договоре определяются цели создания объединения и условия вступления в него и участия в нем. В уставе определяются его статус, компетенция его органов управления и иные стратегические вопросы, касающиеся его будущей деятельности.

При наличии противоречий в условиях, содержащихся в этих документах, представляется, что предпочтение должно быть отдано уставу как документу, определяющему статус ассоциации в его взаимоотношениях с третьими лицами на период с момента его регистрации.

В учредительных документах ассоциации (союза) должны содержаться: наименование, сведения о задачах и целях, об основном предмете деятельности, о составе и компетенции органов управления, порядке принятия ими решений и распределения имущества, остающегося после ликвидации организации.

Законодатель не определяет порядка оформления документов для членов ассоциации, которые вступят в нее в последующем.

Представляется, что прием (как выбытие) новых членов должен оформляться дополнениями к учредительному договору, которые должны регистрироваться в таком же порядке, как и учредительные документы.

Поскольку такая некоммерческая организация создается на корпоративных началах, ее высшим органом является общее собрание членов (их представителей), компетенция и порядок работы которого определяются уставом (п. 1–3 ст. 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Исполнительные органы ассоциации

(союза) формируются ее высшим органом. Они могут быть коллегиальными и (или) основанными на единоначалии. Исполнительный орган осуществляет текущее руководство и подотчетен высшему органу управления.

К обязательным положениям, которые должны быть изложены в учредительных документах, законодательство относит условия о составе и компетенции органов управления ассоциацией.

Поскольку законодательство не устанавливает наименования должности руководителя единоличного исполнительного органа, то на практике учредители называют его следующим образом: директор; исполнительный директор; генеральный директор; президент. В случае создания коллегиального исполнительного органа – дирекции, правления, совета – его руководителя также называют директором, председателем правления либо совета.

Особенностью ассоциации, в отличие от иных некоммерческих организаций, является то, что ее членами могут быть только юридические лица. Другая особенность членства в ассоциации заключается в том, что члены ассоциации могут безвозмездно пользоваться услугами, предоставляемыми ассоциацией (союзом).

Представляется, что порядок и условия оказания таких безвозмездных услуг должны быть определены либо в учредительных документах, либо по поручению учредителей исполнительным органом ассоциации в соответствующем приказе, положении.

Поскольку оказание услуг предполагает расходование как интеллектуальных ресурсов, так и материальных, в частности электроэнергии, расходных и иных материалов, которые значатся на балансе и подлежат списанию, несмотря на то что эти услуги оказываются безвозмездно, они должны также учитываться, как и оказание возмездных услуг.

Кроме того, разные организации – члены ассоциации, как правило, в разной мере пользуются различными услугами ассоциации, и этот фактор также необходимо учитывать в договорах.

При этом необходимо в содержании таких договоров указывать на их безвозмездный характер. В противном случае, в силу ст. 423 Гражданского кодекса РФ, такой договор будет считаться возмездным.

Еще одной особенностью ассоциации является то, что член ассоциации может быть исключен из нее по решению остальных уча-

стников. Представляется, что основаниями для исключения могут быть: систематическая неуплата членских взносов или иных взносов без уважительных причин; невыполнение решений высшего органа управления ассоциацией; разглашение коммерческой тайны; ведение членом ассоциации деятельности, дискредитирующей других ее членов.

По согласованию между учредителями и в последующем – членами ассоциации могут вводиться иные основания, поскольку установление их перечня относится к компетенции самих членов. С согласия членов ассоциации в нее могут входить новые участники.

По окончании финансового года по своему усмотрению любой из членов ассоциации может из нее выйти.

Имущество ассоциации формируется учредителями за счет их взносов, размеры, виды, условия, формы и порядок внесения которых определяются самими учредителями в учредительных документах. Имущество ассоциации становится собственностью ассоциации. При этом учредители ассоциации или союза не приобретают на это имущество никаких прав.

Ассоциация должна иметь самостоятельный баланс или смету.

Ассоциация не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации несут субсидиарную ответственность по обязательствам ассоциации в размере и в порядке, предусмотренных учредительными документами. Закон не устанавливает, какие именно размеры субсидиарной имущественной ответственности могут и должны устанавливаться учредителями.

Представляется, что законодатель должен четко и однозначно установить, что члены ассоциации несут полную солидарную субсидиарную ответственность по обязательствам ассоциации, либо так же однозначно, если он имеет в виду иное, определить пределы имущественной ответственности членов ассоциации по ее обязательствам.

Законодательной особенностью членства в ассоциации является то, что в течение двух лет со времени выхода или исключения члена из ассоциации (союза) за ним сохраняется дополнительная ответственность по долгам объединения в размере, пропорциональном его взносу в ее имущество. Новые участники принимаются в объединение по единогласному решению его членов, причем на них может

быть возложена дополнительная ответственность по долгам ассоциации, возникшим до момента их принятия (п. 3 ст. 123 Гражданского кодекса РФ, п. 3 ст. 12 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Ассоциация (союз) реорганизуется и ликвидируется по общим правилам, действующим в отношении юридических лиц. Но особенностью реорганизации ассоциации является то, что она может быть реорганизована по единогласному решению его членов. При этом предусматриваются два варианта преобразования по различным основаниям.

Ассоциация может быть преобразована в фонд или автономную некоммерческую организацию по единогласному решению ее членов. При этом никаких особых мотивов и обоснований для этого законодательство не требует.

Во втором варианте ассоциация преобразуется в случае возложения на нее учредителями обязанности ведения предпринимательской деятельности в хозяйственное общество или товарищество.

Однако с учетом того, что и фонды, и автономные некоммерческие организации вправе, если нет запретов со стороны учредителей, заниматься коммерческой деятельностью, реорганизованная ассоциация во всех вариантах реорганизации обретает право занятия предпринимательской деятельностью.

В п. 5 ст. 17 Федерального закона «О некоммерческих организациях» установлено, что решение о преобразовании ассоциации (союза) принимается всеми членами, заключившими договор о ее создании. Но если наряду с создавшими ассоциацию в ее состав приняты другие члены, то вправе ли они участвовать в принятии решения? Если не вправе, то это противоречит содержанию нормы, дающей всем членам одинаковые права на участие в делах ассоциации. Или если все создававшие ассоциацию члены к моменту реорганизации вышли из состава ассоциации, а вместо них вошли другие? Тогда они вообще не имеют права принимать решение о ее реорганизации, т. е. если исходить из буквального толкования данной нормы и учредительного договора, то ассоциация, будучи создана однажды, не может быть реорганизована в случае выбытия ее первоначальных членов-учредителей.

3.10. Государственные корпорации

Государственная корпорация как форма некоммерческой организации не предусмотрена Гражданским кодексом РФ и появилась в нашем законодательстве совсем недавно, а потому является не очень распространенной в гражданском обороте.

По мнению К. П. Беляева, название «государственная корпорация» абсолютно не отражает суть такой организации. По своей юридической природе государственная корпорация не является корпоративным образованием, поскольку не имеет членства, а, напротив, имеет унитарную структуру. Кроме того, являясь собственником принадлежащего ей имущества, такая корпорация тем не менее называется государственной¹.

Единственным учредителем государственной корпорации является Российская Федерация, именно учредитель наделяет создаваемую государственную корпорацию имуществом, которое закрепляется за ней на праве собственности. Государственная корпорация вправе принимать участие в гражданском товарообороте, но подобное участие имеет ряд ограничений, предусмотренных в ее уставе. Государственная корпорация вправе использовать принадлежащее ей на праве собственности имущество лишь для достижения тех целей, которые прямо предусмотрены учредительными документами. Участники государственной корпорации не имеют не только вещных, но и никаких иных прав на имущество корпорации, а в случае ликвидации созданных ими некоммерческих организаций не имеют права на получение своих имущественных взносов.

Государственная корпорация не вправе распределять полученную от занятия предпринимательской деятельностью прибыль между своими учредителями (участниками). Более того, целевой характер ее деятельности требует строгого соответствия между указанными в учредительных документах задачами и характером участия в имущественном обороте. Следует отметить, что, выступая участником имущественного товарооборота, государственная корпорация должна гарантировать своим потенциальным контрагентам надлежащее испол-

¹ Беляев К. П. Некоммерческие организации в системе юридических лиц // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 3. М.; Екатеринбург, 2004. С. 399.

нение принимаемых обязательств, т. е. гарантировать защиту прав и законных интересов своих кредиторов. Государственная корпорация обязана по итогам финансового года опубликовать отчет о проделанной работе, т. е. она обязуется открыто и публично вести свои дела.

У государственной корпорации специфичен способ создания. Так, для ее учреждения издается нормативно-правовой акт – закон о создании конкретной государственной корпорации. В указанном акте регламентируется деятельность, которой в будущем должна заниматься создаваемая государственная корпорация; помимо прочего в нем должны указываться наименование государственной корпорации, цели ее деятельности, ее местонахождение, порядок управления ее деятельностью, в том числе органы управления государственной корпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц государственной корпорации и их освобождения, порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации и порядок использования имущества государственной корпорации в случае ее ликвидации.

На сегодняшний день в соответствии с законодательством Российской Федерации существует лишь одна государственная корпорация – Агентство по страхованию вкладов, образованное в соответствии с Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

Агентство по страхованию вкладов является государственной корпорацией, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием. Агентство по страхованию вкладов имеет счет в Банке России. Местонахождение центральных органов агентства по страхованию вкладов – город Москва (ст. 14 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»).

Имущество агентства формируется за счет имущественного взноса в соответствии со ст. 50 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», страховых взносов, а также за счет доходов, получаемых агентством от размещения денежных средств, средств от выпуска эмиссионных ценных бумаг и других законных поступлений.

Агентство не отвечает по обязательствам Российской Федерации. Российская Федерация не отвечает по обязательствам агентства, если иное не установлено федеральным законом.

Органами управления агентства являются совет директоров агентства, правление агентства и генеральный директор агентства.

Высшим органом управления агентства является совет директоров агентства. В совет директоров агентства входят 13 членов – семь представителей Правительства Российской Федерации, пять представителей Банка России и генеральный директор агентства. Генеральный директор агентства входит в состав совета директоров агентства по должности.

Председатель совета директоров агентства избирается советом директоров агентства по представлению Правительства Российской Федерации.

Заседания совета директоров агентства созываются его председателем или не менее чем одной третью членов совета директоров агентства по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

Совет директоров агентства правомочен принимать решения, если на заседании присутствует не менее половины его членов. Решения совета директоров агентства принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих. При равенстве числа голосов голос председательствующего на заседании совета директоров агентства является решающим (ст. 18 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»).

В агентстве также создается правление. Количественный состав правления агентства определяется советом директоров агентства. Генеральный директор агентства входит в состав правления агентства по должности и руководит работой правления агентства.

Члены правления агентства, за исключением генерального директора агентства, назначаются на должность сроком на 5 лет советом директоров агентства по предложению генерального директора агентства и работают в агентстве на постоянной основе.

Правление агентства действует на основании утверждаемого советом директоров агентства регламента правления агентства, которым устанавливаются сроки и порядок созыва и проведения его заседаний, а также порядок принятия им решений.

Генеральный директор агентства назначается на должность советом директоров агентства по представлению председателя совета директоров агентства сроком на 5 лет. Кандидатура генерального директора агентства представляется совету директоров агентства за

один месяц до истечения (окончания) срока полномочий действующего генерального директора агентства.

Агентство может быть реорганизовано или ликвидировано на основании федерального закона, определяющего порядок реорганизации или ликвидации и использования имущества агентства.

3.11. Торгово-промышленные палаты

Торгово-промышленные палаты, выражая интересы предпринимательских кругов, играют большую роль во внешнеэкономической политике Российского государства. Деятельность торговых палат заключается прежде всего в сборе и предоставлении как своим членам, так и другим заинтересованным фирмам информации; в направлении за границу своих торговых миссий; в организации национальных торгово-промышленных выставок за границей и оказании помощи экспортерам в устройстве экспозиций на международных выставках и ярмарках; в создании смешанных палат, комитетов и комиссий по расширению экономических связей.

В одних странах (США, Великобритания, Бельгия, Швейцария, Швеция, Индия и др.) торговые палаты организуются в форме частноправовых обществ и действуют на основе устава, разрабатываемого их членами. В других же странах (Франция, Италия, Финляндия, Австрия, Мексика, Турция и др.) торгово-промышленные палаты организуются в виде ассоциаций публично-правовой природы. Они организуются на основе существующих в данной стране законов о торговых палатах. Законы устанавливают требования, которым должен удовлетворять предприниматель, чтобы стать членом палаты (оседлость, занесение в торговый реестр, размер уплачиваемого налога). Иногда торговые палаты наделяются законом определенными административными функциями.

В России торгово-промышленные палаты появились в XIX в. Вплоть до октября 1917 г. их функции выполняли биржевые комитеты, которые не только помогали совершению коммерческих сделок, но и участвовали в разработке торгового и промышленного законодательства, а также способствовали привлечению капитала в российскую экономику.

В начале XX в. были созданы смешанные торговые палаты -- Русско-английская, Русско-американская, Русско-бельгийская, Русско-

итальянская, Славянская, Русско-французская. Они защищали интересы российских предпринимателей за пределами страны и содействовали экономическому сближению России с другими государствами.

В советский период необходимость возвращения к практике создания торгово-промышленных палат вызвало проведение новой экономической политики. В то время были учреждены Северо-Западная областная (Петроград, 1921 г.) и Российско-Восточная (Москва, 1922 г.) торговые палаты. В 1932 г. на их основе была образована Всесоюзная торговая палата, ставшая с 1972 г. Торгово-промышленной палатой России.

С переходом Российской Федерации к рыночной экономике 19 октября 1991 г. была создана Торгово-промышленная палата России.

Торгово-промышленная палата является некоммерческой организацией. Предпринимательской деятельностью торгово-промышленные палаты могут заниматься только в тех случаях, когда это требуется для выполнения задач, обозначенных в ст. 3 Закона РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» или уставе торгово-промышленной палаты.

В ст. 2 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» определяется система законодательства о торгово-промышленных палатах. Следует отметить, что в указанном законе термин «законодательство» используется в узком смысле слова. Законодательство объединяет только нормативные правовые акты, которые приняты представительными органами, наделенными законодательными полномочиями, и имеют высшую юридическую силу. Таким образом, понятие «законодательство о торгово-промышленной палате», по смыслу ст. 2 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», не включает многочисленные подзаконные акты, регулирующие разнообразные аспекты деятельности торгово-промышленных палат.

Система законодательства о торгово-промышленных палатах включает два уровня: 1) федеральные законы; 2) законы субъектов Российской Федерации.

В блок федерального законодательства входит «профильный» закон – Закон РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», а также ряд «непрофильных» законов, в которых урегулированы отдельные аспекты (организационные, имущественные

и др.) деятельности торгово-промышленных палат. К числу последних следует, например, отнести: Гражданский кодекс РФ, отдельные статьи которого определяют понятие торгово-промышленной палаты как юридического лица, порядок образования, учредительные документы торгово-промышленной палаты, правовые последствия ее государственной регистрации, регулируют отдельные вопросы собственности торгово-промышленных палат; Федеральный закон «О некоммерческих организациях», в котором определено правовое положение некоммерческих организаций, разновидностью которых является торгово-промышленная палата.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» членами торгово-промышленной палаты являются российские предприятия и российские предприниматели, объединяющиеся в целях содействия развитию российской экономики, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, формированию современных промышленной, финансовой и торговой инфраструктур, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности, урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами, всемерному развитию всех видов предпринимательства, торгово-экономических и научно-технических связей российских предпринимателей с предпринимателями иностранных государств.

Торгово-промышленная палата является организацией негосударственной. В ее состав не входят органы государственной или муниципальной власти. Государственные органы оказывают торгово-промышленным палатам содействие в выполнении ими своих уставных задач. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность торгово-промышленных палат не допускается.

Торгово-промышленная палата в обязательном порядке является юридическим лицом, т. е. организацией, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческая организация имеет наимено-

вание, содержащее указание на ее организационно-правовую форму и характер деятельности. Некоммерческая организация, наименование которой зарегистрировано в установленном порядке, имеет исключительное право его использования.

В Федеральном законе «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» установлено, что наименование «торгово-промышленная палата» и образованные на его основе словосочетания могут быть использованы только в названиях общественных организаций, созданных в соответствии с положениями Федерального закона РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации». Любые другие организации не вправе использовать в своих названиях словосочетания: «торгово-промышленная палата», «торговая палата» и «промышленная палата».

В п. 1 ст. 5 Федерального закона «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» закреплён основной принцип образования торгово-промышленных палат – добровольное объединение их учредителей.

В соответствии с п. 2 ст. 5 указанного закона торгово-промышленные палаты образуются на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, а также на территории других административно-территориальных образований. При этом особо оговаривается, что на одной территории может быть образована только одна торгово-промышленная палата.

Торгово-промышленные палаты, образованные на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, состоят из торгово-промышленных палат, расположенных в административно-территориальных образованиях, и созданных ими предприятий и учреждений, а также из организаций, объединяющих предприятия и предпринимателей. Торгово-промышленная палата административно-территориального образования (город, район) и ее члены в обязательном порядке являются членами торгово-промышленной палаты, созданной на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, в которую входит данное административно-территориальное образование.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческая организация (в том числе и торгово-промышленная палата) может быть создана в результате ее учреждения, а также в результате реорганизации существующей некоммер-

ческой организации. Создание некоммерческой организации в результате ее учреждения осуществляется по решению учредителей. В соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» установлено, что число учредителей торгово-промышленной палаты не может быть менее 15.

Учредители торгово-промышленной палаты созывают учредительный съезд (конференцию) или общее собрание. На нем они принимают решения:

- 1) о создании торгово-промышленной палаты;
- 2) утверждении ее устава;
- 3) о формировании руководящих органов.

Перечень вопросов, которые должны быть освещены в уставе торгово-промышленной палаты, содержится в ст. 8 Федерального закона «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».

В уставе торгово-промышленной палаты должна содержаться следующая информация: наименование, цели, задачи и функции торгово-промышленной палаты; наименование территории, в пределах которой торгово-промышленная палата осуществляет свою деятельность; условия и порядок приема в члены торгово-промышленной палаты и выхода из нее; права и обязанности членов торгово-промышленной палаты; порядок образования руководящих органов торгово-промышленной палаты и их компетенция, сроки их полномочий и порядок принятия ими решений; источники формирования имущества торгово-промышленной палаты; порядок внесения изменений и дополнений в устав торгово-промышленной палаты; порядок прекращения деятельности торгово-промышленной палаты. В уставе могут предусматриваться и иные положения, относящиеся к деятельности торгово-промышленной палаты. Устав торгово-промышленной палаты не должен противоречить законодательству Российской Федерации и уставу Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.

Торгово-промышленные палаты имеют право:

- 1) осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий и предпринимателей;
- 2) представлять и защищать законные интересы своих членов в государственных органах;

3) оказывать содействие российским и иностранным предприятиям и предпринимателям в патентовании изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрации товарных знаков, знаков обслуживания и наименований мест происхождения товаров;

4) проводить по поручению российских и иностранных предприятий и предпринимателей экспертизу, контроль качества, количества и комплектности товаров;

5) удостоверить в соответствии с международной практикой сертификаты происхождения товаров, а также другие документы, связанные с осуществлением внешнеэкономической деятельности;

6) вести негосударственный реестр российских предприятий и предпринимателей, финансовое и экономическое положение которых свидетельствует об их надежности как партнеров для предпринимательской деятельности в Российской Федерации и за рубежом;

7) организовывать международные выставки, а также обеспечивать подготовку и проведение выставок российских товаров за границей;

8) создавать, реорганизовывать и ликвидировать в Российской Федерации и за границей предприятия и учреждения, а также совместно с иностранными предприятиями и предпринимателями учреждать смешанные торгово-промышленные палаты;

9) издавать газеты, журналы и другие печатные материалы для обеспечения предпринимательской деятельности;

10) самостоятельно определять методы осуществления своей деятельности, устанавливать структуру, штатное расписание, численность работников, формы и размеры оплаты труда и материального стимулирования их труда;

11) открывать свои филиалы и представительства, в том числе за границей;

12) для разрешения экономических споров в соответствии с законодательством Российской Федерации образовывать третейские суды, утверждать положения о них и порядок рассмотрения споров третейскими судами;

13) иметь в собственности здания, сооружения, оборудование, акции, иные ценные бумаги и другое обособленное имущество, необходимое для выполнения уставных задач;

14) осуществлять иные полномочия, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Подводя итоги законодательства о правовом статусе отдельных видов некоммерческих организаций можно сделать вывод, что научные исследования, практика применения принятых законов позволяют выявить как положительные моменты правового регулирования, так и несовершенства принятых норм, которые нуждаются в изменении и дополнении. И это естественно, поскольку любое техническое усовершенствование с момента внедрения во многом уже устаревает. Это объективный процесс развития.

Соответственно и нормы права, отражающие процесс развития общественных отношений, не могут оставаться неизменными. Важно, чтобы они своевременно корректировались в соответствии с изменившимися общественными отношениями.

В связи с этим представляется, что совершенствование действующего законодательства должно быть направлено на более четкое и единообразное толкование и применение правовых норм, регулирующих деятельность некоммерческих организаций, что позволит уменьшить число неправомерных действий и, соответственно, число нарушений законодательства и споров, вытекающих из этих нарушений.

Глава 4. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ С НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Принимаемые органами государственной власти решения охватывают практически все стороны жизнедеятельности общества, а поэтому не могут не пересекаться с интересами различных некоммерческих организаций, объединяющих в своих рядах наиболее активных членов общества. Следует отметить, что государственные органы в своей повседневной работе редко используют потенциал, которым обладают некоммерческие организации. Это обстоятельство в определенной мере влияет и на качество принимаемых ими решений.

Развитие институтов гражданского общества побуждает государство к поиску эффективного правового механизма взаимодействия с некоммерческими организациями с целью достижения общественных благ и в конечном итоге – улучшения качества жизни своих граждан. Некоммерческие организации накопили огромный потенциал интеллектуальных, материальных, информационных и человеческих ресурсов, которые используются ими в повседневной работе по повышению эффективности технологий, выработке новых вариантов решения социальных проблем в тех секторах социальной сферы, где государство не может полностью осуществить свою функцию. По данным Минюста России, число общественных объединений, зарегистрированных на 1 января 2005 г., составляло более 200 тыс., что показывает высокую активность граждан в решении социальных задач по снижению уровня бедности, безработицы, преступности и других социальных проблем. Однако в настоящее время оценить вклад некоммерческих организаций в экономику страны достаточно сложно, так как отсутствуют соответствующие статистические показатели¹.

Взаимодействие государственных органов и некоммерческих организаций важно и потому, что оно предоставляет возможности широким слоям граждан нашей страны реализовывать свои права в плане участия в осуществлении государственного управления. В действующем законодательстве прямо не предусмотрено государственное финансирование неправительственных некоммерческих, в том числе бла-

¹ Россия в цифрах 2005: крат. стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 50.

государственных, организаций, которые действуют на территории РФ, кроме политических партий. И это объективно связано в первую очередь с незрелостью институтов гражданского общества, их неготовностью к продуктивному взаимодействию с государственными органами, а также с отсутствием специального федерального закона, который детально регламентировал бы прозрачный и открытый правовой механизм взаимодействия государства и некоммерческого сектора и который исключал бы коррупционные начала, связанные с хищением и отмыванием денежных средств, предназначенных для оплаты оказания некоммерческими организациями разного рода услуг.

Необходимость и эффективность взаимодействия государства и некоммерческих организаций доказана многолетней практикой стран Запада, где поддержка деятельности некоммерческих организаций рассматривается как фактор экономического роста и устойчивого развития общества, при этом указанные формы взаимодействия не ведут к смешению государственных и общественных функций, так как некоммерческие организации не дублируют и не подменяют деятельность органов государственной власти.

4.1. Экономическая поддержка органами государственной власти и местного самоуправления некоммерческих организаций

Экономическая поддержка некоммерческих организаций со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления рассчитана на создание благоприятных финансовых, имущественных и иных условий для деятельности этих организаций. Поддержка не умаляет самостоятельности последних и не является средством вмешательства в их деятельность.

В соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях», иными нормативно-правовыми актами РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в следующих формах:

- предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития фи-

зической культуры и спорта, других установленных законодательством целях, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций;

- предоставление некоммерческим организациям иных льгот, в том числе полное или частичное их освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом;
- размещение среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов;
- предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Так, например, в распоряжении Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008)» в качестве приоритетных направлений развития организаций гражданского общества (некоммерческих организаций) определены:

1. Модернизация законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, включая наделение некоммерческих организаций правом получать пожертвования вне зависимости от их организационно-правовой формы и устранение разночтений в ГК РФ, федеральных законах «О некоммерческих организациях» и «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», касающихся: а) определения организационно-правовых форм, структуры органов и порядка управления некоммерческими организациями; б) определения понятия и статуса ресурсного капитала некоммерческой организации, доходы от которого служат источником финансирования уставной деятельности, условий его создания и использования; в) сокращения административных барьеров в сфере деятельности некоммерческих организаций; г) развития механизмов образовательной и информационно-консультационной поддержки деятельности некоммерческих организаций;

2. Создание равных условий доступа негосударственных и государственных некоммерческих организаций на рынки социальных услуг путем: а) обеспечения равенства условий налогообложения поставщиков социальных услуг различных организационно-правовых форм; б) установления стандартов качества социального обслуживания, расширения круга организационно-правовых форм некоммерче-

ских организаций, действующих в сфере социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов; в) создания прозрачной и конкурентной системы государственной поддержки независимых самоорганизующихся общественных объединений; г) формирования нормативной и методической базы для развития некоммерческих организаций; д) расширения практики выделения грантов и конкурсного размещения государственного (муниципального) заказа на предоставление социальных услуг.

3. Обеспечение прозрачности деятельности некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, включая содействие развитию независимых попечительских советов, в предотвращении конфликта интересов и т. д.

В Налоговом кодексе РФ также предусмотрены некоторые послабления налогового бремени для некоммерческих организаций. В частности, согласно подп. 6 п. 2 ст. 146 НК РФ операции по реализации земельных участков (долей в них) не признаются объектом налогообложения по налогу на добавленную стоимость. Освобожден от НДС согласно ст. 150 НК РФ и ввоз на территорию Российской Федерации не подлежащей налогообложению (освобождаемой от налогообложения) продукции, произведенной в результате хозяйственной деятельности российских организаций на земельных участках, являющихся территорией иностранного государства с правом землепользования Российской Федерации на основании международного договора. Согласно ст. 217 НК РФ освобождены от уплаты налога на доходы физических лиц доходы налогоплательщиков, получаемые от продажи выращенных в личных подсобных хозяйствах, находящихся на территории Российской Федерации, скота, кроликов, нутрий, птицы, а также диких животных и птиц (как в живом виде, так и продуктов их убоя в сыром или переработанном виде), продукции животноводства, растениеводства, цветоводства и пчеловодства как в натуральном, так и в переработанном виде. Согласно подп. 8 п. 1 ст. 238 НК РФ единым социальным налогом не облагаются суммы, выплачиваемые за счет членских взносов садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативов (товариществ) лицам, выполняющим работы (услуги) для указанных организаций. Кроме того, если в организации работают инвалиды, она освобождается в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 239 НК РФ от уплаты

налога с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих в течение налогового периода 100000 р. на каждого работника, являющегося инвалидом I, II или III группы.

Органы местного самоуправления также не остаются в стороне от экономической поддержки некоммерческих организаций в рамках своей компетенции. Так, например, в Екатеринбурге действует положение «О поддержке общественно-полезных инициатив в городе Екатеринбурге», утвержденное решением Екатеринбургской городской думы от 08.02.2000 г. № 82/2. Согласно данному положению, основными формами поддержки общественно полезных инициатив органами местного самоуправления города Екатеринбурга являются: а) размещение муниципального заказа общественным объединениям или гражданам на оказание услуг социального значения (муниципальный социальный заказ); б) целевая финансовая поддержка отдельных общественно полезных программ некоммерческих организаций, действующих на территории города (муниципальный грант); в) финансовая поддержка общегородских и общественно значимых мероприятий, проводимых общественными объединениями, органами территориального общественного самоуправления города, гражданами (субсидии); г) финансовое обеспечение тематических конкурсов, проводимых органами местного самоуправления среди общественных объединений, органов территориального общественного самоуправления и отдельных граждан города в соответствии с действующими законодательными и нормативными актами; д) предоставление налоговых льгот категориям общественных объединений и граждан, реализующим общественно полезные инициативы; е) предоставление общественным объединениям и гражданам льгот неналогового характера в соответствии с действующими законодательными и нормативными актами в связи с реализацией ими общественно полезных инициатив и др.

Таким образом, государство на всех уровнях, начиная с федерального и заканчивая органами местного самоуправления, в пределах своей компетенции оказывает некоммерческим организациям мощную экономическую поддержку.

В то же время следует отметить, что законодательное закрепление в нормативно-правовых актах права легально привлекать и в дальнейшем сосредотачивать значительные денежные средства некоммерческие организации нередко рассматривают как возможность при-

сваивать бюджетные средства, «отмывать» грязные деньги, осуществлять иные финансовые нарушения.

Наиболее распространенным методом хищения бюджетных средств выступает уклонение от уплаты налогов. Согласно публикациям, каждая вторая благотворительная организация не представляет в налоговый орган по месту своего нахождения отчет о поступивших суммах и их расходовании¹.

Многие некоммерческие организации достаточно активно пользуются экономическими формами поддержки государства, которые, как правило, предоставляются им на льготных условиях (аренда помещений под офисы, склады и оплата коммунальных услуг, пользование помещениями для мероприятий, средствами связи, информационными ресурсами и т. д.). Спецификой этой формы поддержки является то, что она распространяется на продолжительный период и за нею достаточно внятно прорисовывается присутствие коррупционных интересов должностных лиц. Это, в частности, подтверждается тем, что, предоставив возможность аренды на льготных условиях, должностные лица уже через несколько месяцев перестают контролировать целесообразность такого своего шага. Пользуясь этим, «благотворители» в корыстных целях сдают за плату в субаренду предоставленные им площади, извлекая доходы, не облагаемые налогами.

Подобная ситуация экономического взаимодействия государства, муниципальных образований с некоммерческими организациями недопустима, поскольку она в отдельных случаях просто объективно притягивает к некоммерческим организациям разнообразных недобросовестных лиц, стремящихся для личного обогащения использовать действующее законодательство, предусматривающее определенные льготы меценатам и спонсорам.

В современных условиях, когда грань между гражданско-правовой и уголовно-правовой ответственностью не столь ярко выражена, как прежде, государство и муниципальные образования, предоставляя некоммерческим организациям экономические преференции, должны обязательно ужесточать юридическую ответственность для «недобросовестных пользователей» данными привилегиями.

¹ Наумова Н. Н., Бурейко С. К. Налогообложение благотворительной деятельности // Бух. учет. 2001. № 23.

4.2. Права и обязанности некоммерческих организаций как правовая основа их взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления

Правовой статус некоммерческих организаций в Российской Федерации находится в прямой зависимости от объема прав и обязанностей, представленных данной форме объединения в российском законодательстве. Несмотря на тот факт, что некоммерческие организации в силу требований Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «О некоммерческих организациях» создаются для удовлетворения нематериальных потребностей, нормы российского законодательства допускают осуществление некоммерческими организациями предпринимательской деятельности, соответствующей целям, для которых некоммерческая организация была создана.

Нормы действующего законодательства позволяют также сделать некоторые выводы о том, какие конкретно виды предпринимательской деятельности вправе осуществлять некоммерческие организации. В соответствии с п. 2 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях» такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, членство в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика. Обратим внимание на то, что указанные виды деятельности перечислены исчерпывающим образом. С одной стороны, этот факт указывает на то, что иными видами предпринимательской деятельности некоммерческие организации заниматься не вправе. Стоит поставить под сомнение такого рода ограничение, поскольку в соответствии с ч. 2 п. 1 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях» законодательством РФ могут устанавливаться ограничения на виды деятельности, которыми вправе заниматься некоммерческие организации отдельных видов. В данном же случае установлено ограничение применительно ко всем некоммерческим организациям.

Идею о разграничении некоммерческой и предпринимательской деятельности для некоммерческих организаций в целом и отдельных ее видов безусловно можно признать позитивной. Однако приходится констатировать, что в российском законодательстве о некоммерческих

организациях пока нет целостной системы критериев отграничения предпринимательской от некоммерческой деятельности. Например, образовательное учреждение стало заниматься предпринимательской деятельностью. Все легальные признаки такой деятельности налицо, однако, если задаться вопросом, можно ли такую деятельность квалифицировать как предпринимательскую, далеко не во всех случаях можно получить положительный ответ, поскольку в соответствии со ст. 45 и 46 Закона РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании», если государственные, муниципальные и негосударственные образовательные учреждения оказывают населению платные дополнительные образовательные услуги, такая их деятельность не будет расцениваться в качестве предпринимательской при условии, что доходы от нее полностью идут на возмещение затрат на обеспечение образовательного процесса, в том числе на заработную плату сотрудников. Законодатель подобным образом дал понять, что положения п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ «не работают» в полной мере применительно к некоммерческим организациям. Отсюда следует, что если для коммерческой организации при квалификации ее деятельности как предпринимательской не имеет значения, на какие цели будет потрачена прибыль, то для характеристики предпринимательской деятельности некоммерческой организации это принципиальный вопрос.

Как уже было сказано выше, один из критериев предпринимательской деятельности некоммерческих организаций – приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации. Однако на практике правоприменителю, не имеющему достаточных знаний в области технологии производства, трудно определить, отвечает ли целям создания имеющееся у некоммерческой организации производство товаров или услуг. В качестве предложения можно привести следующую рекомендацию по поводу того, каким образом определять, какая же деятельность считается соответствующей целям создания некоммерческой организации. В качестве оснований для осуществления предпринимательской (дополнительной) деятельности некоммерческой организацией можно выделить три признака:

- 1) наличие общей технологической цепочки между основной и дополнительной деятельностью (например, ремонт своего же оборудования);

2) функциональные взаимосвязи (например, реклама основной деятельности);

3) удовлетворение дополнительными видами деятельности потребностей лиц, осуществляющих основную деятельность (например, буфет в общеобразовательном учреждении).

Представленная классификация признаков предпринимательской деятельности, осуществляемой некоммерческими организациями, не является бесспорной, тем не менее это одна из реальных попыток определить грань между материальными и коммерческими интересами некоммерческих организаций. Эти интересы можно было бы законодательно закрепить в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» с указанием закрытого перечня видов предпринимательской деятельности, которые может осуществлять некоммерческая организация для достижения целей своего создания, с конкретизацией допустимых гражданско-правовых сделок, и внешнеэкономической деятельности, поскольку отсутствие законодательно закреплённого содержания этих видов деятельности создает возможности для различного рода злоупотреблений.

Некоммерческие организации в соответствии с п. 2 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях» могут получать прибыль: а) от пользования имуществом, производства товаров и услуг; б) сдачи имущества в аренду; в) размещения средств на депозитных счетах в банках, на остаток которых начисляются проценты; г) приобретения и продажи ценных бумаг; д) от участия в хозяйственных обществах и товариществах в качестве вкладчика.

Доходы, получаемые от размещения средств на депозитных счетах в банках, на остаток которых начисляются проценты, от участия в хозяйственных обществах в качестве вкладчика, не будут расцениваться компетентными государственными органами в качестве прибыли от предпринимательской деятельности, поскольку такую деятельность осуществляют другие субъекты хозяйственного оборота (банки, транспортные компании и т. д.). И только когда некоммерческие организации получают систематическую прибыль от пользования имуществом, продажи товаров, оказания услуг и выполнения работ, их доходы будут считаться прибылью, извлекаемой от осуществления предпринимательской деятельности. Поэтому представляется правильной позиция президиума Высшего арбитражного суда, кото-

рый в постановлении № 1441/97 от 08.07.1997 г. не стал признавать доходами жилищно-строительного кооператива проценты, полученные от размещения средств на депозитном счете в Сбербанке России. Суд указал, что деятельность кооператива не является предпринимательской, поскольку не отвечает всем признакам такой деятельности, предусмотренной п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ. Действительно, в этом случае право на занятие предпринимательской деятельностью реализуется не самой некоммерческой организацией, а ее представителем (банком), т. е. другим субъектом хозяйственной деятельности.

Законодательство обязывает некоммерческие организации вести бухгалтерский учет и статистическую отчетность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» от 21.11.1996 г. № 129-ФЗ бухгалтерский учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций. Объектами бухгалтерского учета являются имущество организаций, их обязательства и хозяйственные операции, осуществляемые организациями в процессе их деятельности.

Основными задачами бухгалтерского учета являются:

1) формирование полной и достоверной информации о деятельности организации и ее имущественном положении, необходимой внутренним пользователям бухгалтерской отчетности – руководителям, учредителям, участникам и собственникам имущества организации, а также внешним – инвесторам, кредиторам и другим пользователям бухгалтерской отчетности;

2) обеспечение внутренних и внешних пользователей бухгалтерской отчетности необходимой информацией для контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации при осуществлении организацией хозяйственных операций, их целесообразностью, наличием и движением имущества и обязательств, использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами;

3) предотвращение отрицательных результатов хозяйственной деятельности организации и выявление внутрихозяйственных резервов обеспечения ее финансовой устойчивости.

Имущество, являющееся собственностью некоммерческой организации, учитывается обособленно от имущества других юридических лиц, находящегося у данной организации.

При принятии к бухгалтерскому учету некоммерческой организации имущества в качестве основных средств достаточно одновременное выполнение следующих условий:

- использование имущества в деятельности, направленной на достижение целей создания некоммерческой организации, определенных ее уставом, для управленческих нужд некоммерческой организации либо в предпринимательской деятельности, осуществляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- использование имущества в течение длительного времени, т. е. срока полезного использования имущества, – свыше 12 месяцев.

Кроме того, организация не должна предусматривать последующую перепродажу, дарение данного имущества, а также передачу его в собственность третьим лицам по иным основаниям¹.

Если некоммерческая организация финансируется из источников, носящих как коммерческий, так и некоммерческий характер, то учет поступающих средств и их расходование ведутся раздельно.

В соответствии с нормативными документами по бухгалтерскому учету существует дифференцированный подход к формированию разными типами организаций объема информации, предоставляемой в составе бухгалтерской отчетности. Это означает, что, например, некоммерческие организации при отсутствии соответствующих данных в состав бухгалтерской отчетности могут не включать отчет об изменениях капитала, отчет о движении денежных средств, приложение к бухгалтерскому балансу.

Некоммерческая организация обязана представлять в Федеральную регистрационную службу или ее территориальный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

¹ О бухгалтерском учете некоммерческих организаций: письмо Минфина РФ от 28.03.2005 г. № 07–05–06/89 // Офиц. документы. 2005. № 21.

Формы документа, содержащего отчет о деятельности некоммерческой организации, сведения о персональном составе ее руководящих органов, и документов, содержащих сведения о расходовании денежных средств и использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, утверждены постановлением Правительства РФ от 15.04.2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации информирует Федеральную регистрационную службу или ее территориальный орган об объеме получаемых данным структурным подразделением денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории Российской Федерации программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества по форме, установленной в приложении № 5, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

Некоммерческая организация, зарегистрированная до 10 января 2006 г., если иной порядок не установлен федеральными законами об отдельных видах некоммерческих организаций, представляет в Федеральную регистрационную службу или ее территориальный орган, к компетенции которого отнесено принятие решения о государственной регистрации некоммерческой организации, документы, содержащие отчет о ее деятельности, сведения о персональном составе ее руководящих органов, а также документы, содержащие сведения о расходовании денежных средств и использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, ежегодно не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным.

Некоммерческая организация представляет указанные документы в Федеральную регистрационную службу или ее территориальный

орган, к компетенции которого отнесено принятие решения о государственной регистрации некоммерческой организации, непосредственно или в виде почтового отправления с описью вложения.

Федеральная регистрационная служба или ее территориальный орган, к компетенции которого отнесено принятие решения о государственной регистрации некоммерческой организации, не вправе отказать в принятии указанных документов и в случае их непосредственного представления некоммерческой организацией обязаны выдать расписку с отметкой об их получении.

Датой представления некоммерческой организацией указанных документов считается дата их принятия Федеральной регистрационной службой или ее территориальным органом, к компетенции которого отнесено принятие решения о государственной регистрации некоммерческой организации, если документы представлены непосредственно, или дата отправки почтового отправления с описью вложения, если документы представлены в виде почтового отправления с описью вложения.

Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации представляет в Федеральную регистрационную службу или ее территориальный орган документы, содержащие информацию:

1) об объеме получаемых этим структурным подразделением денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, а также о целях их расходования или использования – ежеквартально, не позднее последнего числа месяца, следующего за отчетным кварталом;

2) фактическом расходовании или использовании полученных этим структурным подразделением денежных средств и иного имущества, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и использовании предоставленного им иного имущества – ежегодно, не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным;

3) о предполагаемых для осуществления этим структурным подразделением на территории Российской Федерации программах – ежегодно, не позднее 31 октября года, предшествующего году, в котором будет осуществляться программа.

При утверждении программы, о предполагаемом осуществлении которой структурным подразделением иностранной некоммер-

ческой неправительственной организации Федеральная регистрационная служба или ее территориальный орган не были информированы до 31 октября года, предшествующего году, в котором будет осуществляться программа, это структурное подразделение подает документы, содержащие дополнительную информацию, не позднее чем за один месяц до начала осуществления ранее не заявленной программы.

При принятии решения об изменении (в том числе дополнении) целей (задач) и мероприятий программы, о предполагаемом осуществлении которой структурным подразделением иностранной некоммерческой неправительственной организации Федеральная регистрационная служба или ее территориальный орган были информированы в установленном порядке, а также об изменении иных характеристик программы, информация о которых представляется в соответствии с требованиями действующего законодательства, это структурное подразделение подает документы, содержащие уточненную информацию, не позднее чем через 10 рабочих дней после принятия такого решения.

Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации представляет указанные документы в Федеральную регистрационную службу или ее территориальный орган непосредственно или в виде почтового отправления с описью вложения.

Федеральная регистрационная служба или ее территориальный орган не вправе отказать в принятии вышеуказанных документов и в случае их непосредственного представления структурным подразделением иностранной некоммерческой неправительственной организации обязаны выдать расписку с отметкой об их получении.

Датой представления структурным подразделением иностранной некоммерческой неправительственной организации указанных документов считается дата их фактического получения Федеральной регистрационной службой или ее территориальным органом, если документы представлены непосредственно, или дата отправки почтового отправления с описью вложения, если документы представлены в виде почтового отправления с описью вложения.

Некоммерческие организации также обязаны информировать Федеральную регистрационную службу или ее территориальный орган об изменении сведений, указанных в п. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуаль-

ных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение трех дней со дня наступления таких изменений и представлять соответствующие документы для принятия решения об их направлении в регистрирующий орган.

Уполномоченный государственный орган может запретить направление денежных средств и иного имущества определенным получателям. Такое решение может быть принято в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, что соответствует положениям Конституции РФ и ГК РФ об основаниях ограничения субъективных прав. В связи с этим решение оформляется письменно и должно быть мотивированным.

В отличие от Федерального закона «О некоммерческих организациях», который не содержит конкретной статьи, определяющей права и обязанности некоммерческих организаций, Федеральный закон «Об общественных объединениях» такие статьи содержит. Так, ст. 27 указанного закона содержит нижеприведенный перечень прав общественных объединений.

1. Право свободно распространять информацию о своей деятельности

Вопросы распространения информации в РФ регулируются Федеральным законом от 27.07.2006 № 149–ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В соответствии с данным нормативно-правовым актом законодательство Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из указанного Федерального закона и других регулирующих отношения по использованию информации федеральных законов (ст. 4 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). Правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается в РФ на следующих принципах:

- свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;
- установление ограничений доступа к информации только федеральными законами;

- открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;

- равноправие языков народов Российской Федерации при создании информационных систем и их эксплуатации;

- обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации;

- достоверность информации и своевременность ее предоставления;

- неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия;

- недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами.

Информация в зависимости от порядка ее предоставления или распространения в соответствии с вышеуказанным федеральным законом подразделяется:

- 1) на информацию, свободно распространяемую;

- 2) информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях;

- 3) информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению;

- 4) на информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона «Об общественных объединениях» деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах – общедоступной. В ст. 7 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дается понятие общедоступной информации. К общедоступной информации относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен.

Общедоступная информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению при соблюдении установленных федеральными законами ограничений в отношении распространения такой информации.

Обладатель информации, ставшей общедоступной по его решению, вправе требовать от лиц, распространяющих такую информацию, указывать себя в качестве источника такой информации.

2. Право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование

Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» расшифровывает указанные понятия, в частности:

- публичное мероприятие – это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики;

- собрание – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

- митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

- демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

- шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

- пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих

технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Проведение публичного мероприятия основывается на принципах законности, т. е. соблюдения положений Конституции Российской Федерации, указанного Федерального закона, иных законодательных актов Российской Федерации и добровольности участия в публичном мероприятии.

Порядок организации публичного мероприятия установлен ст. 4 Закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

К мерам по организации публичного мероприятия относятся:

- 1) оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления;
- 2) проведение предварительной агитации;
- 3) изготовление и распространение средств наглядной агитации;
- 4) другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Организаторами публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организаторами демонстраций, шествий и пикетирований – граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, митингов и собраний – 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Не могут быть организаторами публичного мероприятия:

- 1) лица, признанные судом недееспособными либо ограниченно дееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда;
- 2) политические партии, другие общественные и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

Организаторы публичного мероприятия имеют право:

- проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в местах и во время, которые указаны в уведомлении о проведении публичного мероприятия либо изменены в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, собрания – в специально отведенном или приспособленном для этого месте, позволяющем обеспечить безопасность граждан при проведении собрания;
- проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации;
- уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению;
- организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан; использовать при проведении собраний, митингов, демонстраций и шествий звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства) с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в Российской Федерации.

Организаторы публичного мероприятия обязаны:

1) подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

2) не позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия;

3) обеспечить соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного меро-

приятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления;

4) требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия;

5) обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных вышеуказанным Законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования;

6) приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;

7) обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления нормы предельной заповняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

8) обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия;

9) довести до сведения участников публичного мероприятия требование уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о приостановлении или прекращении публичного мероприятия;

10) иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия. Уполномоченное им лицо также обязано иметь отличительный знак.

Общественное объединение как организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом

местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

3. Право учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность

Учреждение средств массовой информации осуществляется общественными организациями в соответствии с Законом РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹. Согласно указанному закону:

- под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио- и аудиовизуальные, а также иные сообщения и материалы;

- под средством массовой информации понимаются периодическое печатное издание, радио-, теле- и видеопрограмма, кинохроникальная программа, иные формы периодического распространения массовой информации;

- под периодическим печатным изданием понимаются газета, журнал, альманах, бюллетень, иные издания, имеющие постоянное название, текущий номер и выходящие в свет не реже одного раза в год;

- под радио-, теле-, видео- и кинохроникальной программой понимается совокупность периодических аудио- и аудиовизуальных сообщений и материалов (передач), имеющая постоянное название и выходящая в свет (в эфир) не реже одного раза в год;

- под продукцией средства массовой информации понимаются тираж или часть тиража отдельного номера периодического печатного издания, отдельный выпуск радио-, теле- и кинохроникальной программы, тираж или часть тиража аудиозаписи или видеозаписи программы.

Учредителем (соучредителем) средства массовой информации может быть гражданин, объединение граждан, организация, государственный орган.

Не может выступать учредителем объединение граждан, деятельность которого запрещена по закону.

Редакция средства массовой информации осуществляет свою деятельность после его регистрации. Средство массовой информации считается зарегистрированным со дня выдачи свидетельства о регистрации.

¹ *Российская газета*. 1992. 8 февр.

Смена учредителя и изменение состава соучредителей, а равно названия, языка, формы периодического распространения массовой информации, территории распространения его продукции допускаются лишь при условии перерегистрации средства массовой информации.

Перерегистрация средств массовой информации осуществляется в том же порядке, что и их регистрация.

Не требуется регистрация:

- периодических печатных изданий тиражом менее одной тысячи экземпляров;
- радио- и телепрограмм, распространяемых по кабельным сетям, ограниченным помещением и территорией одного государственного учреждения, учебного заведения или промышленного предприятия либо имеющим не более десяти абонентов;
- аудио- и видеопрограмм, распространяемых в записи тиражом не более десяти экземпляров.

Отказ в регистрации средства массовой информации возможен только по следующим основаниям:

1) если заявление подано от имени объединения граждан, не обладающих правом на учреждение средств массовой информации в соответствии с Законом «О средствах массовой информации»;

2) указанные в заявлении сведения не соответствуют действительности;

3) название, примерная тематика и (или) специализация средства массовой информации представляют злоупотребление свободой массовой информации в смысле ч. 1 ст. 4 Закона «О средствах массовой информации»;

4) если регистрирующим органом ранее зарегистрировано средство массовой информации с теми же названием и формой распространения массовой информации.

Извещение об отказе в регистрации направляется заявителю в письменной форме с указанием оснований отказа, предусмотренных Законом.

Деятельность средства массовой информации может быть прекращена или приостановлена только по решению учредителя либо судом в порядке гражданского судопроизводства по иску регистрирующего органа.

4. Право представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях

Данное право находится в тесном взаимодействии с правом общественного объединения на судебную защиту, поскольку именно в судебном процессе общественные объединения наиболее часто защищают свои права и законные интересы своих участников. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина – наиболее эффективное средство восстановления нарушенных прав. Судебная защита права граждан на объединение гарантируется ст. 46 Конституции РФ. Порядок обращения в суд и судебного рассмотрения дел установлен Уголовно-процессуальным, Гражданским процессуальным, Арбитражным процессуальным кодексами, Законом РФ от 27.04.1993 г. № 4866–1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Особая роль суда среди других средств правовой защиты личности получает закрепление во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., где обозначено, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его прав, предоставленных ему конституцией или законом.

Необходимо отметить, что пределы судебной защиты права на объединение ограничены. Практика Верховного суда РФ указывает, что в силу принципов свободы деятельности общественных объединений и невмешательства со стороны государства, установленных Федеральным законом «Об общественных объединениях», суд не вправе вмешиваться во внутреннюю деятельность объединения и принимать решения по делам, касающимся таких вопросов. Например, по одному из дел, когда гражданин обжаловал решение областной организации КПРФ об исключении его из партии, принятое, по мнению заявителя, с нарушением устава КПРФ, Верховный суд РФ, отменяя постановление президиума областного суда, которым были отменены судебные постановления нижестоящих инстанций о прекращении производства по делу, указал следующее: «В судебном порядке могут рассматриваться вопросы отказа в государственной регистрации, приостановления деятельности и ликвидации общественного объеди-

нения. Однако в рассматриваемом деле применительно к этим обстоятельствам заявитель не обращался о нарушении его прав. Ст. 39 Федерального закона “Об общественных объединениях” предусматривает возможность обращения в суд общественных объединений и граждан, если были нарушены их права, предоставленные этим Законом и другими законами об отдельных видах общественных объединений. Но заявитель не указывал на такие нарушения. Поскольку предметом обжалования являлись обстоятельства, связанные с применением норм устава КПРФ, нельзя признать, что были нарушены права заявителя и что он может обратиться в суд по вопросам, регулируемым уставом КПРФ, определяющим деятельность объединения, в частности по порядку проведения конференций партии и членства в ней»¹.

Эта позиция Верховного суда РФ нам представляется правильной и обоснованной. Ее правомерность объясняется самой природой общественного объединения, являющегося добровольным самоуправляемым объединением граждан, созданным на основе общности их интересов. С одной стороны, предоставление государству, и в частности суду, возможности решать вопросы внутренней жизни общественного объединения, в том числе принятия в его члены, исключения из общественного объединения, нарушало бы принцип свободы деятельности общественных объединений и превратило бы последние в структуры, полностью контролируемые государством. Вмешательство государства возможно и должно иметь место только в том случае, когда деятельность общественных объединений подрывает общественный порядок, ведет к нарушению прав и свобод граждан, подрывает основы конституционного строя.

С другой стороны, суд не вправе возбудить дело по заявлению общественной организации о защите прав других лиц, если по закону эта общественная организация не имеет права на такое обращение. Так, например, Курганское областное общественное движение «За честные выборы» в интересах кандидатов и других участников избирательного процесса обратилось в суд с заявлением о признании незаконным решения избирательной комиссии Курганской области в части назначения даты повторного голосования на 5 декабря 2004 г. и отмене п. 3 решения избирательной комиссии.

¹ *Бюллетень Верховного суда РФ*. 1999. № 9. С. 12–13.

В обоснование своих требований общественное объединение указало, что проведение повторного голосования через три дня после официального опубликования результатов первого тура по выборам губернатора Курганской области нарушает избирательные права кандидатов, иных субъектов избирательного процесса, установленные федеральным законодательством, противоречит требованиям избирательного законодательства, регулирующего такие правоотношения.

Курганским областным судом заявление удовлетворено, однако Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ решение отменила, производство по делу прекратила, мотивируя свое решение следующими обстоятельствами. В соответствии с ч. 1 ст. 4 Гражданского процессуального кодекса РФ суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов. Следовательно, общественное объединение, выступая от своего имени, вправе обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства лишь за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав. Из устава Курганского областного общественного движения «За честные выборы» усматривается, что оно является региональным неполитическим общественным объединением в форме общественного движения, зарегистрированным в качестве юридического лица. В заявлении в суд общественным объединением указано, что заявление подано в защиту избирательных прав субъектов избирательного процесса.

Судом сделан правильный вывод об отсутствии у заявителя в данном случае права на обращение в суд, так как он не обладает полномочиями на обращение в суд от имени этих лиц. Отсутствие у заявителя права на обращение в суд является основанием для отказа в принятии заявления по п. 1 ч. 1 ст. 134 Гражданского процессуального кодекса РФ, а в случае принятия заявления к производству суда производство по делу подлежит прекращению в соответствии с абзацем 2 ст. 220 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Суд первой инстанции пришел к ошибочному выводу о том, что заявитель как общественное объединение вправе на основании ст. 259 Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обратиться в суд за защитой избирательных прав неопределенного круга лиц. Согласно

ст. 259 Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» правом на обжаловании решений и действий, нарушающих избирательные права граждан, обладают в числе прочих общественные объединения. Однако субъекты, перечисленные в этих нормах (включая общественные объединения), не вправе обращаться в суд с заявлением по поводу любых нарушений избирательного законодательства, и могут обратиться только за защитой своих нарушенных прав или в случае, если право обращаться за защитой избирательных прав неопределенного круга лиц предусмотрено федеральным законом (ст. 45, 46 Гражданского процессуального кодекса РФ).

Курганское областное общественное движение «За честные выборы» действует на основании Федерального закона от 19.05.1995 г. «Об общественных объединениях» и своего устава. Согласно ст. 27 Федерального закона «Об общественных объединениях» для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях.

В уставе в качестве одной из целей движения указано содействие становлению гражданского общества и правового демократического общества, в частности содействие соблюдению законодательства на выборах и референдумах. К задачам движения относятся содействие деятельности демократических организаций и граждан, направленной на участие в выборах и референдумах, помощь в решении кадровых и технических вопросов при выдвижении ими кандидатов в члены избирательных комиссий и подготовке квалифицированных наблюдателей, сборе и анализе информации, необходимой при проведении выборов и референдумов, а также подготовка законодательных и иных предложений по совершенствованию законодательства о выборах и референдумах и процесса проведения голосования. При этом общественное объединение не наделено своим уставом правом участвовать в выборах, выдвигать кандидатов, обращаться в суд за защитой неопределенного круга лиц.

Таким образом, право обращаться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц данному общественному движению не предоставлено ни федеральным законом, ни уставом движения¹. Не является заявитель также и участником избирательного процесса, следовательно, общественное объединение не вправе использовать свое право на судебную защиту указанным в гражданском процессуальном законодательстве способом.

Следует отметить, что общественные объединения граждан редко используют свое право представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях, прежде всего, вследствие незнания, непонимания задач и возможностей данного права. Пока граждане и их объединения при защите своих прав не поймут, что одна из важнейших задач общественных объединений как институтов формирующего в России гражданского общества – это участие данных объединений предусмотренными законодательством способами в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и путем обжалования действия и решения должностных лиц, нарушающих их права, ни о каком полноценном гражданском обществе в РФ пока говорить не приходится.

5. Право выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти

Общественные объединения имеют право участвовать в разработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с законодательством. Формы такого участия получают все большее распространение. К ним следует отнести предложения в ходе законопроектной деятельности, проведение общественных экспертиз и исследований предлагаемых законопроектов, формирование общественного мнения граждан по злободневным и дискуссионным вопросам общественной жизни, лоббирование прохождения законопроектов в законодательных органах и др.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» молодежные и детские объединения имеют право готовить доклады

¹ Бюллетень Верховного суда РФ. 2005. № 8. С. 3–5.

Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации о положении детей и молодежи, участвовать в обсуждении докладов федеральных органов исполнительной власти по указанным вопросам, а также вносить предложения по реализации государственной молодежной политики; вносить предложения субъектам права законодательной инициативы по изменению федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы детей и молодежи; участвовать в подготовке и обсуждении проектов федеральных программ в области государственной молодежной политики.

Представители молодежных и детских объединений, их координационных советов имеют право участвовать в заседаниях федеральных органов исполнительной власти при принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы детей и молодежи.

Законодательство создает благоприятные условия для учета мнения общественных объединений в процессе выработки решений органов государственной власти субъектов РФ. Так, ст. 6 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет, что право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть предоставлено общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 117 Устава Свердловской области органы государственной власти Свердловской области при подготовке проектов нормативных правовых актов, в которых предусматривается регулирование общественных отношений в сферах образования, науки и культуры, учитывают мнение соответствующих общественных объединений и их союзов (ассоциаций).

Ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» содержит перечень следующих обязанностей общественных объединений:

1. Обязанность соблюдать законодательство РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы деятельности общественного объединения, а также нормы, преду-

смотренные уставом общественного объединения и иными учредительными документами.

Данное положение корреспондирует с п. 2 ст. 15 Конституции РФ, которая предусматривает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

2. Обязанность ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом.

В собственности общественного объединения, являющегося юридическим лицом, могут находиться земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, а также учреждения, издательства, средства массовой информации, необходимые для реализации уставных целей. Ежегодное составление отчета об использовании вышеуказанного имущества и его публикация позволяют членам и участникам общественного объединения, заинтересованным лицам ознакомиться с данной стороной деятельности общественного объединения.

Следует отметить, что до настоящего времени нет нормативно закреплённой унифицированной формы отчета общественного объединения об использовании своего имущества, в связи с этим общественные объединения составляют его в произвольной форме, что не всегда способствует его объективности. Также отсутствует законодательное закрепление мест и способов опубликования отчетов. Представляется, что это должны быть либо специализированные печатные издания, либо издания, тираж которых позволяет наибольшему числу граждан и юридических лиц ознакомиться с интересующей их информацией.

3. Обязанность ежегодно информировать Федеральную регистрационную службу или ее территориальные органы, принявшие решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения

в объеме сведений, включаемых в Единый государственной реестр юридических лиц.

4. Обязанность предоставлять по запросу органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы.

Годовые и квартальные отчеты общественных объединений должны соответствовать требованиям Налогового кодекса РФ и Федерального закона от 21.11.1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».

Следует отметить, что термины «годовые и квартальные отчеты» не соответствуют терминологии специального законодательства. В Федеральном законе «О бухгалтерском учете» и в принятых в соответствии с ним подзаконных актах используются термины «бухгалтерская отчетность» и «бухгалтерский учет».

Под понятием бухгалтерской отчетности Федеральный закон «О бухгалтерском учете» понимает единую систему данных об имущественном и финансовом положении организации и результатах ее хозяйственной деятельности, составляемую на основе данных бухгалтерского учета по установленным формам.

Бухгалтерская отчетность общественных организаций (объединений) и их структурных подразделений, осуществляющих предпринимательскую деятельность и имеющих, кроме выбывшего имущества, обороты по реализации товаров (работ, услуг), состоит:

- из бухгалтерского баланса;
- отчета о прибылях и убытках;
- приложений к ним, предусмотренных нормативными актами;
- аудиторского заключения или заключения ревизионного союза сельскохозяйственных кооперативов, подтверждающих достоверность бухгалтерской отчетности организации, если она в соответствии с федеральными законами подлежит обязательному аудиту или обязательной ревизии;
- пояснительной записки;
- из бюджетной отчетности.

Общественные организации (объединения) и их структурные подразделения, не осуществляющие предпринимательской деятельности и не имеющие, кроме выбывшего имущества, оборотов по rea-

лизации товаров (работ, услуг), представляют бухгалтерскую отчетность только один раз в год по итогам отчетного года в следующем упрощенном составе:

- бухгалтерский баланс;
- отчет о прибылях и убытках;
- отчет о целевом использовании полученных средств.

Формы бухгалтерской отчетности, а также инструкции о порядке их заполнения утверждаются Министерством финансов Российской Федерации.

5. Обязанность допускать представителей органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, на проводимые общественным объединением мероприятия.

6. Обязанность оказывать содействие представителям органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации.

7. Обязанность информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании по форме, указанной в приложении 4 к постановлению Правительства Российской Федерации от 15.04.2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

Общественное объединение, если иной порядок не установлен федеральными законами об отдельных видах общественных объединений, представляет в Федеральную регистрационную службу или ее территориальный орган документы, содержащие информацию об объеме получаемых им от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, целях их расходования или использования, а также об их фактическом расходовании или использовании ежегодно не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным.

Общественное объединение представляет указанные документы в Федеральную регистрационную службу или ее территориальный орган непосредственно или в виде почтового отправления с описью вложения.

Федеральная регистрационная служба или ее территориальный орган не вправе отказать в принятии указанных документов и в случае их непосредственного представления общественным объединением обязаны выдать расписку с отметкой об их получении.

Датой представления общественным объединением указанных документов считается дата их фактического получения уполномоченным органом, если документы представлены непосредственно, или дата отправки почтового отправления с описью вложения, если документы представлены в виде почтового отправления с описью вложения.

Подводя некоторый итог, можно сказать, что государство в лице органов государственной власти и местного самоуправления, закрепляя права и обязанности некоммерческих организаций в специальных законах, регулирующих деятельность некоммерческих организаций (Федеральный Закон «О некоммерческих организациях», Федеральный Закон «Об общественных объединениях» и т. д.), использует юридические термины, содержание которых закрепляется в других нормативно-правовых актах. Тем самым в условиях наличия правовой неграмотности как среди участников и руководителей некоммерческих организаций, так и среди контролирующих органов данные правовые конструкции приводят к искаженному правоприменению конституционного права на объединение, реализуемого с помощью норм отраслевого законодательства.

4.3. Государственная регистрация некоммерческих организаций как важная форма взаимодействия государства и некоммерческих организаций

4.3.1. Понятие и виды государственной регистрации

Государственная регистрация – правовой институт, который на протяжении последних десятилетий динамично развивается. Явление государственной регистрации приобрело особый смысл в условиях, когда в экономических отношениях участвуют множество субъектов и требуется подтверждение легальности их существования со стороны компетентных государственных органов.

Можно выделить несколько моделей государственной регистрации, которые применялись или применяются на практике в различных правовых порядках.

Первой среди них следует назвать *разрешительную модель* государственной регистрации. Истории российского права данная модель не чужда, поскольку существовала в дореволюционное время. Согласно ст. 2189 Свода законов Российской империи¹ для учреждения компаний необходимо было дозволение Министерства или Главного управления, к компетенции которого преимущественно относился предмет компании. Просители предоставляли в данные правительственные учреждения подготовленный ими устав компании, который с необходимостью должен был содержать определенные положения, среди которых особо отметим ожидаемую пользу от предприятия.

Существо разрешительной регистрации в своем нормативном выражении описывают отдельные положения ст. 2193 Свода. Согласно данным положениям указанными правительственными органами при решении вопроса о выдаче дозволения на учреждение компании принимается во внимание, соответствует ли устав общим законам и правилам, в достаточной ли степени он охраняет права лиц, которые пожелают участвовать в компании, не нарушаются ли ее учреждением законные права третьих лиц. Интерес для нас представляет и ст. 2151 Свода, содержащая условия, исключающие учреждение компании. Среди этих условий необходимо выделить следующие: предмет компании является явно несбыточным или противным законам, нравственности, доброй вере в торговле или общественному порядку (он, строго говоря, должен быть общепользным – ст. 2140 Свода). Важно заметить, что правительственным органом при рассмотрении устава компании могло быть предложено изменить противные законам и прочие положения устава.

Из приведенных норм следуют два вида оснований для отказа в учреждении компании. Во-первых, компетентный правительственный орган проверяет устав компании на соответствие его требованиям закона и в случае несоответствия его законам отказывает в учреждении. Во-вторых, решение (дозволение) правительственного органа находится на его полном усмотрении и в его полной власти. По суще-

¹ Далее – Свод.

ству, правительственный орган может отказать в учреждении компании по мотиву нецелесообразности (скажем, та или иная сфера хозяйства в настоящее время не нуждается в еще одной компании). В этом последнем обстоятельстве и состоит суть разрешительной регистрации, при которой заявитель в прямом смысле слова испрашивает (просит) разрешение на учреждение юридического лица даже при соблюдении учредителями всех требований положительного права.

Причины исторического существования разрешительной регистрации как общего правила кроются, как представляется, в том обстоятельстве, что институт акционерных компаний (а о них преимущественно и идет речь), являясь для России, да и не только, новацией, нередко использовался разного рода мошенниками с целью введения в заблуждение доверчивой и неискушенной публики, главным образом относительно действительной стоимости активов компании и ее целей, зачастую изначально недостижимых (например, осетровый промысел в Петербурге). На это обстоятельство указывал еще К. П. Победоносцев: «Злоупотребления, неразлучные с ней (акционерной формой капитала), составляют, к сожалению, также слишком известное явление: они доходили не раз до таких размеров, что производили повальные банкротства и возбуждали кризис в промышленности»¹. Столь негативные последствия конструкции акционерного управления и приводят к таким крайним формам государственного контроля за созданием и деятельностью акционерных компаний, как разрешительный порядок их создания.

Очевидными недостатками данной системы являются явное ограничение свободы предпринимательской деятельности и возможный произвол властей при выдаче соответствующего разрешения. Нельзя не отметить и то, что созданная в целях предотвращения возможных злоупотреблений система далеко не всегда достигала этой цели. Оценивая разрешительную систему на примерах России и Австрии, И. Т. Тарасов писал о том, что «необходимость хождения и хлопот для получения разрешения на промышленное предприятие имеет часто растлевающее влияние на нравственность как должностных лиц, так и промышленников, подвергая последних поползновению путем подкупа достигнуть быстрого разрешения вопроса...

¹ Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Ч. 3. М., 2003. С. 496.

и ставила должностных лиц в постоянное искушение приобрести в самое короткое время значительные денежные средства»¹.

Кроме того, сама выдача разрешения на практике нередко связывалась публикой с некими гарантиями успеха предприятия со стороны государства, которые между тем существовали лишь в сознании этой публики. Уже тогда стало очевидным, что в эпоху бурного развития конструкции юридического лица и научно-технической революции разрешительному органу совершенно невозможно оценить степень успеха предприятия; для верной оценки должностным лицам потребовались бы специальные сведения по «множеству самых разнообразных промышленных дел, каких совершенно нельзя ожидать от лиц, не посвятивших себя той или иной сфере промышленности»². Учитывая очевидные недостатки разрешительной системы, от последней решительно отказались государственные правовые системы, в которых она существовала (помимо России это Италия, Швейцария и Австрия).

Антиподом разрешительной модели регистрации юридических лиц является модель *регистрации заявительной* (уведомительной). Получив развитие в отдельных штатах США, она была в начале нынешнего столетия перенесена на нашу почву в форме Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В США в период широкого распространения заявительной формы регистрации царил дух свободного предпринимательства, когда свобода договора, автономия воли, неприкосновенность личности, крайне выраженный индивидуализм достигали точки своего наивысшего развития. Установление государством каких-либо ограничений в сфере оборота расценивалось как покушение на святыни общественного уклада. Так, известный американский юрист Холмс писал, что он не приемлет «брутального вмешательства в естественные процессы правового разума»³, при этом апогеем этого вмешательства Холмс считал кодификацию, а под правовым разумом понимал развитие коммерческого оборота по своим естественным законам. Судья должен выполнять лишь роль рефери, и в этом смысл права. Право

¹ Тарасов И. Т. Учение об акционерных компаниях. М., 2000. С. 180.

² Там же.

³ Holmes-Pollock Letters / Ed. by Marck De Wolf. Cambridge; Mass., 1944. P. 9.

поэтому должно предельно динамизировать коммерческий оборот, привести к максимизации прибылей предпринимателей, способствовать быстрому накоплению капитала и его объединению, в том числе с использованием конструкции юридического лица. Задачу максимально упрощенного процесса концентрации капитала, в числе прочего и для решения общих проблем, данное направление правовой политики выполнило.

Здесь надо сказать, что эпоха Холмса – это эпоха начала монополистического капитализма, со становлением и эволюцией которого, с появлением постиндустриального общества такой подход вкупе с сопутствующими ему атрибутами (абсолютная свобода воли, абсолютный индивидуализм, неограниченность предпринимательской деятельности) начинает давать сбои, наиболее выпукло выразившиеся в господстве монополистических объединений. По верному наблюдению М. И. Кулагина, принципы экономического либерализма и невмешательства в хозяйственную жизнь во многом способствовали становлению и усилению этого господства, которое со временем породило потребность в централизованном руководстве некоторыми экономическими процессами¹.

Эта потребность, как представляется, ощущается не только в сфере антитрестовского законодательства, но и в вопросах государственной регистрации юридических лиц, необходимость и характер которой, по всей видимости, не в последнюю очередь связаны со спецификой данного субъекта гражданского права. Так, по свидетельству М. И. Кулагина, «в эпоху империализма усиливается вмешательство буржуазного государства в процесс образования акционерных обществ через установление подробной законодательной регламентации порядка создания акционерных компаний путем усиления императивных начал в этой области, а также через расширение контрольных функций различного рода государственных органов за ходом образования акционерных обществ»².

По указанным соображениям большинство стран отказались как от разрешительной, так и от уведомительной регистрации в пользу **явочной модели**, позволяющей установить баланс между интересами оборота в целом и возможностью свободного создания юридических лиц.

¹ Кулагин М. И. Избранные труды. М., 1997. С. 122.

² Там же. С. 75.

Явочная система регистрации с самого момента своего введения обнаружила свою состоятельность и дееспособность. Так, введенная в Пруссии в 1870 г., она действует в Германии в своих характерных чертах и по сей день. В частности, согласно Акционерному закону от 06.09.1965 г. (с последующими изменениями) акционерное общество подлежит обязательной регистрации в торговом реестре. В соответствии с § 37 указанного Закона учредители, правление и наблюдательный совет представляют в соответствующий регистрационный суд заявление о регистрации в торговом реестре с приложением определенных документов (в частности, устава и документов, в которых утверждается устав и принимаются учредителями акции, документы о назначении правления и наблюдательного совета и др.). При этом на суд возложена обязанность проверить, надлежащим ли образом учреждено и заявлено общество; в случае нарушения установленного законом порядка суд отказывает в регистрации (§ 38 Акционерного закона). Схожий по существу и полномочиям регистрационного суда порядок установлен и для случаев учреждения обществ с ограниченной ответственностью (§ 9с Закона об обществах с ограниченной ответственностью от 20.04.1892 г. (с последующими изменениями))¹.

Установление обязанности регистрирующего органа (регистрационного суда) проверять соблюдение законодательства при создании организации практически исключает проблемы, связанные с признанием недействительной соответствующей регистрации.

Исходя из современного уровня развития правовой регламентации, процесс легализации некоммерческой организации в качестве юридического лица можно подразделить на следующие стадии:

1) дорегистрационная стадия. Здесь происходит формирование воли учредителей, определяются людской (субъектный) субстрат, организационно-правовая форма юридического лица и др.;

2) стадия государственной регистрации юридического лица;

3) послерегистрационная стадия. Организационные отношения по созданию нового субъекта права после его регистрации необходимы для того, чтобы обеспечить нормальное функционирование его как субъекта налогового и иных отраслей права.

¹ См.: *Германское право*: В 2 ч. Ч. 2 / МЦФЭР. М., 1996.

Представляется очевидным, что процесс создания и легализации некоммерческих организаций в качестве юридических лиц регулируется нормами различных отраслей российского права.

Гражданско-правовые нормы в процессе создания некоммерческих организаций регулируют следующие отношения: а) установление организационно-правовой формы будущего юридического лица; б) определение порядка заключения учредительного договора, разработки и утверждения устава; в) определение органов управления; г) установление учредителями (участниками) цели, предмета и срока деятельности юридического лица; д) выбор его наименования и т. д.

Административно-правовые нормы регламентируют: а) правила изготовления штампов, печатей, бланков (разрешительная система); б) правила лицензирования отдельных видов деятельности, порядок постановки юридического лица на статистический учет, налоговый учет, учет в отделениях пенсионного фонда и иных внебюджетных фондах; в) компетенцию органа, осуществляющего регистрацию юридических лиц; г) разновидность и порядок издания индивидуально-правовых актов, с принятием которых юридическое лицо считается созданным.

Гражданско-процессуальные нормы применяются в части регулирования процедуры установления законности и обоснованности как регистрации, так и отказа в регистрации некоммерческой организации в качестве юридического лица.

Одной из проблем терминологического порядка в современном российском праве, напрямую связанной с легализацией некоммерческой организации, является тот факт, что в российском законодательстве отсутствует определение понятия «организационно-правовая форма»; лишь анализ норм Гражданского кодекса РФ, посвященных различным видам юридических лиц, позволяет установить его «примерное» содержание. В зависимости от организационно-правовой формы юридического лица различаются:

- 1) цели юридического лица;
- 2) состав участников (учредителей);
- 3) особенности формирования наименования;
- 4) особенности учредительных документов;
- 5) особенности формирования и состав первоначального капитала;
- 6) состав и компетенция органов управления;

- 7) порядок и условия изменения состава участников;
- 8) особенности имущественной ответственности участников (учредителей) за действия самого юридического лица;
- 9) особенности прекращения его деятельности;
- 10) порядок распределения доходов, полученных от деятельности юридического лица, а также убытков, если таковые могут быть переложены на его участников.

Все указанные элементы и составляют в совокупности содержание организационно-правовой формы юридического лица.

Согласно теории гражданского права создание юридического лица предполагает формирование его обособленного имущества. Имущество формируется в основном тремя способами: а) формирование имущества вновь создаваемого юридического лица; б) реорганизация юридического лица; в) создание юридического лица вследствие приватизации государственного или муниципального имущества.

Необходимость и возможность внесения учредителем необходимых денежных средств и (или) иного имущества в качестве вклада в уставный капитал юридического лица до его государственной регистрации обусловлены именно тем, что формирование правоспособности юридического лица начинается до такой регистрации.

Однако при создании некоммерческих организаций принцип формирования обособленного имущества не действует. Практика создания и дальнейшей деятельности некоммерческих организаций в РФ, особенно общественных объединений, показывает, что ни при создании, ни в ходе дальнейшей деятельности указанные организации не приобретают или имеют минимально необходимое для деятельности имущество. Причем имущественный фактор никоим образом не влияет на успешность деятельности некоммерческих организаций, в отличие от коммерческих организаций.

Имются серьезные противоречия между нормами Гражданского кодекса РФ и специальными законами, регламентирующими порядок создания отдельных видов некоммерческих организаций. Так, ст. 51 Гражданского кодекса РФ предусматривает, что юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц. При этом ст. 50 Гражданского кодекса РФ дает некоторую расшифровку понятия юридического лица применительно к некоммерческим организациям

и порядку их создания, согласно которой юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. В то же время ст. 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» не связывает факт создания общественного объединения как одного из видов некоммерческих организаций с процедурой регистрации в качестве юридического лица. Данная статья закона содержит положение, согласно которому создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном вышеуказанным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Таким образом, несмотря на общее правило, установленное гражданским законодательством, в соответствии с которым для создания и приобретения правоспособности юридическое лицо должно быть зарегистрировано, имеются исключения для некоторых видов некоммерческих организаций.

Действующий институт государственной регистрации юридических лиц сложился в России сравнительно недавно. Только в 2002 г. вступил в силу долгожданный и необходимый на практике Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», в дальнейшем подвергшийся неоднократным изменениям и дополнениям.

Введение в юридическую силу данного нормативного правового акта изменило практически всю систему легитимации предпринимательства в России. Действовавший ранее порядок регистрации юридических лиц опирался главным образом на Закон РСФСР от 25.12.1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и указ Президента РФ от 08.07.1994 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации». Несмотря на отдельные достоинства этих актов, они подчас противоречили друг другу.

Федеральным законом «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» от 10.01.2006 г. № 18-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части

изменения порядка государственной регистрации некоммерческих организаций.

Однако, несмотря на столь привлекательные положения указанных федеральных законов, анализ практики их применения выявил некоторые, подчас курьезные, их несоответствия общепринятым юридическим категориям государственной регистрации юридических лиц.

Первое, что бросается в глаза при сравнении ранее действовавших и современного законов о регистрации, – это разделение единой процедуры государственной регистрации на общий порядок регистрации юридических лиц (регистрация всех коммерческих организаций) и специальный порядок регистрации юридических лиц (регистрация некоммерческих организаций, общественных объединений, средств массовой информации, кредитных и религиозных организаций и ряда других юридических лиц), закрепленное в ст. 10 Федерального закона № 129–ФЗ. Различия данных порядков можно свести к следующим особенностям.

Во-первых, основанием такого деления служат особенности в статусе юридических лиц. Если юридические лица, регистрируемые в общем порядке, представляют собой обычные коммерческие организации, создаваемые для извлечения прибыли, то юридические лица, регистрируемые в специальном порядке, создаются для общественно и государственно важных целей. Действительно, нельзя поставить на один уровень ценность и значимость, например, общества с ограниченной ответственностью и политической партии. Неоспоримо также и то, что к правовому регулированию статуса некоммерческих организаций, в том числе к регулированию их государственной регистрации, необходимо особое внимание. К примеру, основной целью создания политической партии служит завоевание политической власти общества путем выдвижения собственной идеологической программы. Сообразуясь с этой целью, партия: 1) формирует общественное мнение; 2) производит политическое образование и воспитание граждан; 3) выражает мнения граждан по любым вопросам общественной жизни, доводит эти мнения до сведения широкой общественности и органов государственной власти; 4) выдвигает кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;

5) участвует в выборах в указанные органы и в их работе¹. Можно представить негативные общественные и социальные последствия государственной регистрации в качестве одного из видов некоммерческих организаций субъекта, представившего, например, ложные документы либо не выполнившего многочисленные требования законодательства к созданию некоммерческой организации. Таким образом, следует согласиться с концепцией законодателя по изменению порядка государственной регистрации некоммерческих организаций, отличительного от государственной регистрации коммерческих организаций, что выражается, прежде всего, в более тщательной проверке документов, представленных на их регистрацию.

Во-вторых, имеет место различие в органах, принимающих решение о регистрации юридических лиц. Если решение о регистрации некоммерческих организаций в качестве юридических лиц в рамках общего порядка принимают все те же органы Федеральной налоговой службы, являющиеся одновременно и регистрирующими органами (т. е. органами, осуществляющими государственную регистрацию), то в настоящее время решение о регистрации некоммерческих организаций в рамках специального порядка принимает специально уполномоченный орган, отличный от регистрирующего органа. К таким специально уполномоченным органам относятся органы Федеральной регистрационной службы РФ.

В-третьих, в отличие от общего порядка государственной регистрации коммерческих организаций, специальный порядок регистрации некоммерческих организаций имеет иной срок регистрации. Основываясь на базовом принципе «одного окна», срок регистрации юридических лиц в рамках общего порядка сократился до пяти рабочих дней. Вместе с тем срок регистрации некоммерческих организаций в качестве юридических лиц в специальном порядке длится от 14 дней до 1 месяца (для общественных объединений).

В-четвертых, Федеральный закон № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в качестве оснований для отказа в регистрации юридического лица выделяет лишь количественные критерии, связанные с нарушением правил оформления представленных на регистрацию докумен-

¹ См. ч. 4 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950).

тов. Качественная же сторона (проверка достоверности представленных сведений) остается за рамками регистрации. Вместе с тем именно она (качественная сторона регистрации) должна являться осевой (центральной, сущностной) стороной государственной регистрации вообще и государственной регистрации юридических лиц в частности. Существующий на сегодняшний день список оснований для отказа в государственной регистрации юридических лиц, регистрируемых в обычном порядке, нельзя никак назвать полноценным и тем более эффективным. Законом этот список необоснованно сужен. За его рамками находится масса ситуаций, в которых вполне оправданно и разумно было бы отказать юридическим лицам в государственной регистрации.

При регистрации в специальном режиме, предусмотренном для некоммерческих организаций, законодатель закрепил гораздо большее количество оснований для отказа в принятии решения о государственной регистрации. Исходя из перечня оснований для отказа в государственной регистрации, приведенном в Федеральном законе «О некоммерческих организациях», можно сказать, что органы Федеральной регистрационной службы, принимающие решение о государственной регистрации некоммерческих организаций, общественных объединений, религиозных организаций, осуществляют и количественную, и качественную проверку. Если первая означает проверку количества представленных на регистрацию документов и наличия в них необходимых сведений, то для второй характерна проверка этих сведений на истинность, достоверность, на соответствие нормам законодательства.

Тем не менее, ссылаясь на нормы Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», следует отметить, что в настоящее время законодатель понимает под государственной регистрацией юридических лиц акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, а также иных сведений о юридических лицах.

При этом государственная регистрация некоммерческих организаций состоит из двух взаимосвязанных между собой стадий: принятия органами Федеральной регистрационной службы решения о ре-

гистрации юридического лица при его создании, реорганизации или ликвидации и внесение органами Федеральной налоговой службы записи в Единый государственный реестр юридических лиц о регистрации некоммерческой организации в качестве юридического лица.

4.3.2. Цель и последствия государственной регистрации некоммерческих организаций

Некоммерческая организация считается созданной как юридическое лицо с момента ее государственной регистрации в установленном законом порядке. В соответствии со ст. 49, 51 Гражданского кодекса РФ некоммерческая организация с момента ее государственной регистрации приобретает правоспособность, т. е. способность субъекта иметь гражданские права и обязанности. Многие правоведы отмечают, что некоммерческие организации, наделенные статусом юридического лица, становятся участниками различных видов общественных связей. Поскольку юридическое лицо реально выступает субъектом разных отраслей права, его правоспособность носит многоотраслевой характер. Приобретая статус юридического лица, некоммерческая организация становится носителем гражданской, административной, финансовой, трудовой и ряда других видов правосубъектностей, в совокупности создающих его правовой образ. Несмотря на тот факт, что некоммерческая организация является способом объединения людей для достижения определенных целей, характер и содержание правоспособности юридического лица как искусственного субъекта права отличаются от правоспособности физического лица (гражданина).

Согласно п. 1 ст. 17 Гражданского кодекса РФ правоспособность гражданина есть способность иметь гражданские права и нести обязанности, которая в равной мере признается за всеми гражданами. В цивилистике правоспособность гражданина – это принадлежащее каждому гражданину и неотъемлемое от него право, содержание которого заключается в способности (возможности) иметь любые допускаемые законом права и обязанности¹.

Между тем участие в правоотношениях юридических лиц имеет определенные пределы. Правоспособность юридических лиц предпола-

¹ Корнеев С. М. Понятие правоспособности граждан (физических лиц) // Гражданское право: учеб. / отв. ред. Е. А. Суханов. Т. 1. М., 1998. С. 115.

гается целевой (специальной, ограниченной), допускающей их участие лишь в определенном, ограниченном круге гражданских правоотношений, ибо юридическое лицо по общему правилу может иметь только такие гражданские права, которые соответствуют определенным законом или учредительными документами целям его деятельности и, соответственно, нести лишь связанные с этой деятельностью обязанности.

Принцип специальной правоспособности закреплен в п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса РФ, согласно которому юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой целью обязанности.

Физические и юридические лица есть продукты объективного права, но задачи творчества у них разные. Если живому человеку нужна широкая правоспособность, поскольку своей единичной волей он может ставить себе различные цели и переходить от одной к другой, то юридическое лицо создается волей нескольких лиц, поставивших себе определенную цель. В учреждении нарушение воли учредителя, даже умершего, также привело бы к пренебрежению целью, ради которой осуществлялось его пожертвование¹.

В современном российском праве принцип целевой (специальной) правоспособности сохраняется для некоммерческих юридических лиц, для государственных (муниципальных) унитарных и казенных предприятий, хотя они являются коммерческими организациями, а также для указанных в законе отдельных видов коммерческих юридических лиц.

По мнению ряда исследователей, в российском гражданском праве наряду с принципами общей и специальной правоспособности юридических лиц объективно присутствует принцип исключительной правоспособности юридических лиц, который означает, что разрешение осуществлять определенный вид деятельности одновременно является запрещением на осуществление иных видов предпринимательской деятельности².

С этим утверждением трудно не согласиться, поскольку речь здесь идет об установленной законом специальной правоспособности

¹ Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001. С. 123–124.

² Тосунян Г., Викулин А. Исключительная правоспособность банка // Хоз-во и право. 1999. № 5. С. 58–63.

отдельных видов юридических лиц. Допустим, кредитная организация, которая может создаваться только как хозяйственное общество, на основании лицензии, выдаваемой Центральным банком РФ (Банком России), имеет исключительное право осуществлять банковские операции, однако ей запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью (ст. 1, 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»).

Определяя правовые основания общей и специальной правоспособности юридического лица, многие авторы упускают из виду, что содержание правоспособности составляет не фактическое обладание правами и обязанностями, а лишь способность к такому обладанию. Как известно, правоспособность есть лишь необходимое условие для правообладания, принадлежащая каждому субъекту права абстрактная возможность иметь любые признанные законом права и обязанности, необходимая предпосылка субъективного права.

Общая правоспособность – это принадлежащее некоммерческой организации как юридическому лицу субъективное право, содержание которого заключается в способности иметь любые гражданские права и обязанности, не запрещенные законом и соответствующие природе юридического лица.

Сущность специальной правоспособности можно было бы определить следующим образом: юридическое лицо, обладающее специальной правоспособностью, может иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Таким образом, в Российской Федерации некоммерческие организации, приобретая в результате государственной регистрации статус юридического лица, могут обладать следующим спектром имущественных прав и обязанностей:

1) Они способны быть субъектами вещных прав, предусмотренных законом (п. 1 ст. 48, ст. 216 Гражданского кодекса РФ).

2) В пределах своей специальной правоспособности они обладают правом на совершение гражданско-правовых сделок и осуществление любой не запрещенной законом деятельности, в том числе предпринимательской (п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ).

3) В рамках закона они вправе самостоятельно или совместно с другими субъектами создавать юридические лица (ст. 66, 121 Гражданского кодекса РФ).

4) Они имеют право наследовать имущество (п. 1 ст. 1116 Гражданского кодекса РФ). Однако в отличие от граждан юридические лица не могут завещать свое имущество (п. 2 ст. 1118 Гражданского кодекса РФ), которое переходит к их правопреемникам только в результате реорганизации.

5) Они могут обладать исключительными правами имущественного характера, в частности правами на результаты творческой деятельности (авторские, патентные и прочие права); правами на средства индивидуализации товаров и услуг (правом на товарный знак или знак обслуживания, наименование места происхождения товаров (п. 3 ст. 2, п. 3 ст. 31 Закона РФ от 23.09.1992 г. «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров»)).

6) В качестве юридического лица они могут иметь права, связанные с обладанием нематериальными благами, указанными в ст. 150 Гражданского кодекса РФ, в том числе право:

- на защиту деловой репутации (п. 7 ст. 152 Гражданского кодекса РФ);
- на компенсацию морального вреда (п. 7 ст. 152, ч. 4 ст. 1100 Гражданского кодекса РФ).

Юридическое лицо может обладать иными субъективными правами, если это прямо не запрещено законом и не противоречит специальной правоспособности юридического лица, например правом быть истцом и ответчиком в суде.

4.3.3. Требования к документам, представляемым в регистрирующий орган для государственной регистрации некоммерческих организаций в качестве юридического лица

Для государственной регистрации некоммерческой организации при ее создании в Федеральную регистрационную службу или ее территориальный орган представляются:

- 1) заявление, подписанное уполномоченным лицом, с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов;
- 2) учредительные документы некоммерческой организации в трех экземплярах;

3) решение о создании некоммерческой организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных (назначенных) органов в двух экземплярах;

4) сведения об учредителях в двух экземплярах;

5) документ об уплате государственной пошлины;

6) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, по которому осуществляется связь с некоммерческой организацией;

7) при использовании в наименовании некоммерческой организации личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования – документы, подтверждающие полномочия на их использование;

8) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иной равный по юридической силе документ, подтверждающий юридический статус учредителя – иностранного лица.

Документы для государственной регистрации некоммерческой организации представляются не позднее чем через три месяца со дня принятия решения о ее создании, если иное не предусмотрено федеральными законами, определяющими правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации отдельных видов некоммерческих организаций (в частности, документы для государственной регистрации политической партии представляются не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения учредительного съезда политической партии; для государственной регистрации профессионального союза, объединения (ассоциации) профессиональных союзов, первичных профсоюзных организаций – в течение месяца со дня их образования; для государственной регистрации торгово-промышленной палаты – в месячный срок со дня принятия устава).

Все документы на государственную регистрацию представляются на русском языке, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Заявление о государственной регистрации составляется по форме, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных по-

ложений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 г. № 439 «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей» некоммерческие организации должны выполнять следующие правила:

1) Заявления, уведомления и другие документы, используемые при государственной регистрации юридических лиц, представляются на бумажном носителе и, по возможности, в электронном виде.

2) Заявления, уведомления и сообщения, а также приложения к ним заполняются от руки печатными буквами чернилами или шариковой ручкой синего или черного цвета либо машинописным текстом.

3) Если какой-либо раздел или пункт раздела заявления не заполняется, в соответствующих графах проставляется прочерк.

4) Заявление, уведомление или сообщение представляются непосредственно заявителем либо направляются почтовым отправлением с объявленной ценностью при его пересылке и описью вложения. На конверте рекомендуется сделать пометку «Регистрация».

5) Подлинность подписи заявителя на заявлении, уведомлении и сообщении в обязательном порядке свидетельствуется нотариально.

6) Каждый документ, содержащий более одного листа, представляется в прошитом, пронумерованном виде. Количество листов подтверждается подписью заявителя или нотариуса на обороте последнего листа на месте прошивки.

7) Учредительные документы некоммерческой организации представляются в трех подлинных экземплярах.

8) Страницы учредительных документов, представляемых на государственную регистрацию, должны быть пронумерованы, прошиты, заверены подписью руководителя некоммерческой организации.

9) Выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, заседания высшего органа управления (высшего руководящего органа) организации, содержащая решение о создании некоммерческой организации, об утверждении ее учредительных

документов и об избрании (назначении) органов (о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов) должна содержать:

- дату и место проведения учредительного съезда (конференции), общего собрания, заседания;
- список учредителей – участников учредительного съезда (конференции), общего собрания, заседания; сведения о количественном и персональном составе рабочих органов (президиум, секретариат и т. д.);
- формулировку принятых решений и результаты голосования по ним;
- сведения (фамилия, имя, отчество) об избранных (назначенных) членах органов (руководящих и контрольно-ревизионных органов);
- фамилию и подпись председателя и секретаря съезда (конференции), общего собрания, заседания, ответственных за составление протокола.

10) В качестве документа, свидетельствующего об уплате государственной пошлины, представляется платежное поручение или иной документ, подтверждающий уплату в федеральный бюджет государственной пошлины за государственную регистрацию некоммерческой организации.

11) Сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, по которому осуществляется связь с некоммерческой организацией, представляются в виде гарантийного письма или других документов, подтверждающих ее место нахождения.

12) Документами, подтверждающими правомочия некоммерческой организации на использование ею символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности, могут быть документы, выданные федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности, решения суда и другие правоустанавливающие документы.

13) Документы иностранных организаций должны быть представлены на государственном (официальном) языке соответствующего иностранного государства с переводом на русский язык и надлежащим образом удостоверены. Официальные документы и акты, исходящие от организаций и учреждений иностранных государств, не являющихся участниками Гаагской конвенции от 5 октября 1961 г., от-

меняющей требование легализации иностранных официальных документов¹, если иное не установлено действующими договорами и соглашениями Российской Федерации с иностранными государствами, принимаются к рассмотрению при наличии консульской легализации, которую совершают консульские учреждения Российской Федерации за границей и Консульское управление Министерства иностранных дел Российской Федерации.

14) Официальные документы и акты, исходящие от организаций и учреждений иностранных государств – участников Гаагской конвенции от 5 октября 1961 г., отменяющей требование легализации иностранных официальных документов, если иное не предусмотрено договорами и соглашениями Российской Федерации с иностранными государствами, принимаются к рассмотрению при принятии решения о государственной регистрации без консульской легализации документов при наличии на них апостиля, удостоверяющего подлинность подписи, качество, в котором действовало лицо, подписавшее документ, и подлинность печати или штампа, которыми снабжен этот документ.

15) Официальные документы, исходящие из стран СНГ, принимаются к рассмотрению без какого-либо специального удостоверения, если такие документы изготовлены и засвидетельствованы учреждением или специально на то уполномоченным лицом в пределах их компетенции и по установленной форме и скреплены гербовой печатью.

16) Иностранная некоммерческая неправительственная организация в течение трех месяцев со дня принятия решения о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства уведомляет об этом уполномоченный орган.

17) Уведомление о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации (далее – уведомление) заверяется уполномоченным органом иностранной некоммерческой неправительственной организации и содержит сведения об учредителях и адресе (о месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа. Форма уведомления устанавливается федеральным органом

¹ Бюллетень международных договоров. 1993. № 6.

исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции. К уведомлению прилагаются следующие документы:

- учредительные документы иностранной некоммерческой неправительственной организации;
- решение руководящего органа иностранной некоммерческой неправительственной организации о создании филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации;
- положение о филиале или представительстве иностранной некоммерческой неправительственной организации;
- решение о назначении руководителя филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации;
- документ с изложением целей и задач создания филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации.

Сведения, содержащиеся в уведомлении и прилагаемых к нему документах, входят в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, ведение которого осуществляется уполномоченным органом.

4.3.4. Основания отказа в государственной регистрации некоммерческих организаций

Одним из признаков любого юридического процесса, в том числе и процесса регистрации, является принцип формальной определенности, т. е. выраженности процедуры (порядка, процесса) в соответствующих нормах права. Легальной или легитимной регистрацией может быть признана только тогда, когда полностью будет пройдена вся процедура, предусмотренная нормами права. Государство в современной российской экономической действительности – это не простой наблюдатель, «ночной сторож». Оно должно всячески стремиться к достижению законности, не переходя рамки дозволенного. В российском законодательстве, регулирующем государственную регистрацию некоммерческих организаций и их отдельных видов, это сделано административными мерами через законодательно закрепленную возможность отказа в государственной регистрации некоммерческой орга-

низации в качестве юридического лица. Используя данный правовой институт, государство в лице его уполномоченных органов создает такие условия, которые позволяют гражданам и их объединениям свободно и безопасно участвовать в рыночных отношениях, заниматься предпринимательской деятельностью, наконец, заключать обыкновенные текущие сделки с юридическими лицами. Именно поэтому государство сегодня больше внимания обращает на основания для отказа в государственной регистрации некоммерческих организаций, вводя строгий режим регистрации для данного рода некоммерческих объединений, в том числе общественных объединений, политических партий и т. д.

В соответствии с действующим законодательством не допускается отказ в государственной регистрации некоммерческих организаций по мотивам нецелесообразности создания такой некоммерческой организации.

Согласно п. 1 и 2 ст. 23.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в государственной регистрации некоммерческой организации может быть отказано по следующим основаниям:

- если учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;
- если ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием;
- если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;
- если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные Федеральным законом «О некоммерческих организациях», представлены не полностью, либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган;
- если выступившее в качестве учредителя некоммерческой организации лицо не может быть учредителем.

В государственной регистрации отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации может быть также отказано по следующим основаниям:

- если цели создания отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;
- если цели создания отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации создают угрозу суверенитету, по-

литической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации;

- если ранее зарегистрированное на территории Российской Федерации отделение иностранной некоммерческой неправительственной организации было ликвидировано в связи с грубым нарушением Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.

Согласно ст. 23 Федерального закона «Об общественных объединениях» в государственной регистрации общественного объединения может быть отказано по следующим основаниям:

- 1) если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации. Следует указать, что ранее действующая редакция ст. 23 Федерального закона «Об общественных объединениях» неоправданно ограничивала возможности регистрационного органа при проверке документов, представляемых при государственной регистрации общественных объединений. Так, одним из оснований для отказа в государственной регистрации общественного объединения вышеуказанный закон предусматривал противоречие устава общественного объединения положениям ст. 16, 19, 20, 21. Федерального закона «Об общественных объединениях». Тем самым закон допускал возможность регистрации общественных объединений, уставы которых будут противоречить другим его положениям, в частности нормам, устанавливающим имущественные права и обязанности общественных объединений. Поэтому вполне логично, что в действующей редакции законодатель изменил формулировку на «противоречие Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации» и тем самым расширил основания для отказа в государственной регистрации общественного объединения, включив в понятие «законодательство РФ» и федеральные законы об отдельных видах общественных объединений, и региональное законодательство;

- 2) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные Федеральным законом «Об общественных объединениях», представлены не полностью, либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган. Исчерпывающий перечень документов содержит ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях», форма заявления установ-

лена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций»;

3) если выступившее в качестве учредителя общественного объединения лицо не может быть учредителем в соответствии с ч. 3 ст. 19 Федерального закона «Об общественных объединениях». Не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения:

- иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- лицо, включенное в перечень в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 7.08.2001 г. № 115–ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

- общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 114–ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;

- лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

- лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;

4) если ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же наименованием осуществляет свою деятельность в пределах той же территории. В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в учредительных документах юридического лица должны определяться его наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму и характер деятельности. Некоммерческая организация, наименование которой зарегистрировано в установленном порядке, имеет исключительное право его использования. Наименованием юридического лица является название, под которым оно приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права, несет обязанности, выступает истцом и ответчиком в суде. Поэтому наличие юридических лиц с одинаковым наименованием в пределах той же территории может помешать нормальному ходу гражданского оборота.

Наименование юридического лица состоит из двух частей – собственно наименования и указания на организационно-правовую форму юридического лица. Собственно наименование представляет собой словесное и (или) цифровое обозначение (названия предметов, имена, фамилии людей и т. д.), направленное на индивидуализацию данной организации в среде юридических лиц с одинаковой организационно-правовой формой или характером (предметом, целью) деятельности. Наименования могут быть связаны с основными целями или основным видом деятельности данного юридического лица (например, «международный фонд социально-экологической помощи», «завод трикотажного машиностроения»), при этом использование в наименовании определенных терминов и словосочетаний (например, «банк», «финансово-промышленная группа») допускается лишь в установленных законом случаях;

5) если установлено, что в представленных учредительных документах общественного объединения содержится недостоверная информация. Информация – это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления (ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149–ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»). Исходя из этого под «недостоверной информацией» понимаются несоответствующие действительности сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях, процессах. Не соответствующими действительности сведениями являются утверждения о фактах или событиях, которые не имели места в реальности во время, к которому относятся оспариваемые сведения. Не могут рассматриваться как не соответствующие действительности сведения, содержащиеся в судебных решениях и приговорах, постановлениях органов предварительного следствия и других процессуальных или иных официальных документах;

6) если наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан. В ч. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социаль-

ной, расовой, национальной и религиозной розни, а ч. 2 ст. 29 Конституции РФ запрещает пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Следует обратить внимание на то, что предыдущая редакция Федерального закона «Об общественных объединениях» использовала такие дефиниции, как «документы, необходимые для государственной регистрации», «учредительные документы», «устав общественного объединения». При этом возникал вопрос: почему в данном Законе понятия «учредительные документы» и «устав общественного объединения» употребляются как разные? Органы юстиции отдельно проверяли на соответствие законодательству устав общественного объединения и достоверность информации, содержащейся в учредительных документах общественного объединения. В то же время в соответствии с Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом «О некоммерческих организациях» учредительным документом общественного объединения является только устав. По сути, разными словами обозначается один и тот же документ, что недопустимо с точки зрения законодательной техники. Поэтому в Федеральный закон «Об общественных объединениях» внесли коррективы, заменив словосочетание «учредительные документы общественного объединения» словосочетанием «устав общественного объединения».

Согласно п. 1 ст. 20 Федерального закона «О политических партиях» в государственной регистрации политической партии может быть отказано в следующих случаях:

1) если положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам;

2) если наименование и (или) символика политической партии не соответствуют следующим требованиям ст. 6 и 7 Федерального закона «О политических партиях»:

- в наименовании политической партии – как полном, так и сокращенном – не допускается использование наименований иных существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений;

- в наименовании политической партии не допускается использование наименований органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также имени или фамилии гражданина;

- региональные отделения и иные структурные подразделения политической партии должны использовать наименование этой политической партии с указанием своей территориальной принадлежности (политическая партия может использовать в своем наименовании слова «Россия», «Российская Федерация» и образованные на их основе слова и словосочетания);

- запрещается использовать наименование политической партии, оскорбляющее расовые, национальные или религиозные чувства;

- общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, не могут использовать в своем наименовании слово «партия»;

- символика политической партии не должна совпадать с государственной символикой Российской Федерации, государственной символикой субъектов Российской Федерации, символикой муниципальных образований, а также с государственной символикой иностранных государств;

- в качестве эмблемы и иных символов политической партии не могут быть использованы эмблемы и иные символы существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, а также эмблемы и иные символы организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации запрещена;

- запрещается использовать символику, оскорбляющую или порочащую Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы, а также символы, оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства;

3) если не представлены документы, необходимые в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» для государственной регистрации политической партии;

4) если установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям Федерального закона «О политических партиях»;

5) если нарушены установленные Федеральным законом «О политических партиях» сроки представления документов, необходимых для государственной регистрации политической партии.

Документы, необходимые для государственной регистрации политической партии, представляются в Федеральную регистрационную службу не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, принявшего решение о преобразовании общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию.

Согласно п. 2 ст. 20 Федерального закона «О политических партиях» в государственной регистрации регионального отделения политической партии может быть отказано в следующих случаях:

1) если не представлены документы, необходимые в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» для государственной регистрации регионального отделения политической партии. Данный закон содержит исчерпывающий перечень предоставляемых региональным отделением политической партии документов, где указаны:

- копия решения учредительного съезда политической партии, или съезда общероссийской общественной организации, или общероссийского общественного движения о создании (преобразовании) региональных (территориальных) отделений политической партии либо копия решения уполномоченного органа политической партии о создании (преобразовании) региональных (территориальных) отделений политической партии;

- заверенная уполномоченными лицами политической партии копия документа о государственной регистрации политической партии;

- заверенные уполномоченными лицами политической партии копии устава и программы политической партии;

- заверенная уполномоченными лицами регионального отделения политической партии копия протокола конференции или общего собрания регионального отделения политической партии с указанием численности членов политической партии в ее региональном отделении, а также места нахождения руководящих органов регионального отделения политической партии;

- документ об уплате государственной пошлины;

- сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа регионального отделения политической партии, по которому осуществляется связь с региональным отделением политической партии;

- список членов регионального отделения политической партии;

2) если установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации регионального отделения политической партии документах информация не соответствует требованиям Федерального закона «О политических партиях».

Программа политической партии представляется только для сведения Федеральной регистрационной службы. Она не может требовать от политической партии внести в программу какие-либо изменения, исправить некоторые положения и т. д., не может отказать в государственной регистрации в случае, если в программе содержатся ошибки или неточности. Единственным основанием для отказа в государственной регистрации является закрепление в программе политической партии в качестве целей осуществление экстремистской деятельности.

В случае отказа в государственной регистрации некоммерческой организации заявителю сообщается об этом в письменной форме не позднее чем через месяц со дня получения представленных документов с указанием конкретных положений Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации некоммерческой организации.

Отказ в государственной регистрации некоммерческой организации может быть обжалован в вышестоящий орган или в суд.

Отказ в государственной регистрации некоммерческой организации не является препятствием для повторной подачи документов для государственной регистрации при условии устранения оснований, вызвавших отказ. Повторная подача заявления о государственной регистрации некоммерческой организации и вынесение по этому заявлению решения осуществляются в порядке, предусмотренном соответствующим Федеральным законом.

Глава 5. СИСТЕМА КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ. МЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Современное развитие экономических, политических и социальных отношений предполагает обеспечение безопасности общества и эффективности хозяйственного оборота. Публичная власть, создавая условия для реализации конституционного права на объединение, вправе рассчитывать на то, что субъекты будут осуществлять свою деятельность в рамках, очерченных законом, т. е. добросовестно исполнять обязанности, предусмотренные действующим законодательством РФ. Не случайно в настоящее время все чаще делается акцент на необходимость осознания некоммерческими организациями своей социальной ответственности.

Взывая к «добросовестности», государство в то же время использует свой публичный статус, осуществляя нормативное правовое регулирование и выполняя функции по контролю за соблюдением коммерческими организациями законодательства РФ в ходе своей деятельности.

Выполнение государственными органами контрольных функций является неотъемлемым элементом государственного управления, осуществляемого всеми органами государственной власти в присущих им. формах и соответствующими средствами и методами. Контроль, будучи имманентным свойством публично-властного воздействия на общественные отношения, пронизывает все формы управленческой активности в ее организационном и функциональном выражении, обуславливая посредством установления непрерывного взаимодействия управляющих и управляемых возможность определения оптимальных вариантов упорядочения жизнедеятельности социума. Следовательно, действенность государственного контроля предопределяет эффективность государства при реализации возложенных на него задач.

При этом необходимо заметить, что эффективность государственной власти заключается не в том, чтобы любое властное веление было реализовано либо путем непосредственного исполнения, либо

через принуждение при выявлении уполномоченными органами и должностными лицами отклонений от заданной властью модели поведения. Эффективность власти определяется ее способностью создавать надлежащие условия для свободного и благополучного развития каждого отдельного индивида, его объединений и общества прежде всего через нормативно-правовое регулирование процедур контроля.

Правоведы уже давно подчеркивали, что важность правовой нормы заключается в ее способности регулировать общественные отношения, быть полезной для их участников. По справедливому определению В. М. Баранова, ценность нормы – в ее способности служить целью и средством для удовлетворения потребностей¹.

Практика осуществления органами юстиции РФ, затем органами Федеральной регистрационной службы контрольных функций в отношении некоммерческих организаций в целом и их отдельных видов в частности доказала, что, как только происходит ослабление на нормативно-правовом уровне, снижается эффективность контрольных функций; в то же время снижение уровня осуществления уполномоченными органами контрольных функций порождает дополнительное нормативное регулирование.

Состояние некоммерческого сектора – важный фактор, характеризующий уровень развития гражданского общества и перспективы его динамики. Однако эта деятельность не может реализоваться, не будучи урегулированной правовыми нормами, адекватными сущности и значению некоммерческих организаций в российском обществе. Между тем современный уровень качества законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, оставляет еще желать лучшего. Несовершенство законодательства создает благоприятную почву для взращивания некоммерческих организаций, цели и деятельность которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение территориальной целостности Российской Федерации, создание незаконных вооруженных формирований, что в условиях возрастания террористической опасности является все более актуальным для Российской Федерации.

Важнейшим средством обеспечения законности при создании и дальнейшей деятельности некоммерческих организаций является

¹ См.: *Нормы советского права: проблемы теории* / под ред. В. М. Байтина, В. К. Бабаева. Саратов, 1987. С. 137.

система контроля за созданием и деятельностью данных институтов гражданского общества со стороны Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов. Осуществляемый государством контроль за некоммерческими организациями зачастую не приносит ожидаемого результата, в связи с чем дискуссии относительно государственного регулирования деятельности некоммерческих организаций не прекращаются. Практика показала, что одним из направлений совершенствования контроля за деятельностью некоммерческих организаций является повышение качества нормативно-правового регулирования самого контроля – системного процесса взаимодействия Федеральной регистрационной службы как проверяющего государственного органа и некоммерческих организаций как проверяемых субъектов. Немаловажное значение в современных условиях приобретает надлежащее кадровое обеспечение Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов по исполнению контролирующих функций. Именно с этих позиций нами сделана попытка рассмотреть особенности контроля за некоммерческими организациями как системы действий уполномоченных должностных лиц Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов – в рамках осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации контрольно-надзорных функций и некоммерческих организаций – как проверяемых субъектов.

5.1. Информационно-аналитическое и организационно-методическое обеспечение контроля за деятельностью некоммерческой организации

Базовую основу деятельности Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов по осуществлению контроля за деятельностью некоммерческих организаций составляет работа по сбору, анализу и систематизации информации о деятельности зарегистрированных некоммерческих организаций, в том числе и общественных объединений. Осуществление контроля за деятельностью некоммерческой организации, а следовательно, и сбор информации о ее деятельности начинается со дня государственной регистрации данной организации.

Полученная Федеральной регистрационной службой и ее территориальными органами информация всесторонне анализируется с точ-

ки зрения достоверности, объективности, актуальности, соответствия содержащихся сведений о деятельности некоммерческих организаций уставным целям и действующему законодательству, наличия оснований для применения к некоммерческой организации тех или иных мер ответственности, предусмотренных законом.

Источниками получения необходимой информации о деятельности некоммерческих организаций могут быть:

- 1) уставы и другие учредительные документы;
- 2) программные документы некоммерческих организаций;
- 3) решения и протоколы заседаний руководящих органов некоммерческих организаций и распорядительные документы их должностных лиц;
- 4) годовые и квартальные отчеты о деятельности некоммерческих организаций;
- 5) отчеты об использовании имущества некоммерческими организациями;
- 6) информация, ежегодно представляемая некоммерческими организациями в Федеральную регистрационную службу и ее территориальные органы в порядке, предусмотренном федеральными законами «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях» и др.;
- 7) публикации в СМИ, касающиеся деятельности некоммерческих организаций;
- 8) материалы о деятельности средств массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются некоммерческие организации;
- 9) иные печатные издания (листовки, плакаты, брошюры и т. п.) некоммерческих организаций;
- 10) письма, жалобы и заявления граждан;
- 11) обращения некоммерческих организаций и других негосударственных организаций;
- 12) сообщения правоохранительных, финансовых, налоговых и других государственных органов и органов местного самоуправления;
- 13) материалы уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях;
- 14) фото-, аудио- и видеоматериалы;
- 15) заключения экспертов;

16) материалы проверок деятельности некоммерческих организаций и посещений проводимых ими мероприятий.

Все указанные источники информации о деятельности некоммерческой организации анализируются на предмет:

- отсутствия в них противоречий, вызывающих сомнения в достоверности содержащихся в них сведений;
- соблюдения некоммерческой организацией порядка, в том числе сроков, представления отчетов и иных сведений, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- отсутствия в действиях проверяемой некоммерческой организации нарушений законодательства Российской Федерации;
- принятия некоммерческой организацией необходимых мер по устранению нарушений, выявленных, в числе прочего, в результате ранее проведенных проверок и вынесенных мер реагирования на выявленные нарушения.

Важным направлением контроля за деятельностью некоммерческих организаций со стороны Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов является организационно-методическое и кадровое обеспечение. Здесь можно выделить следующие важные аспекты:

1) планирование (текущее и перспективное) работы Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов по осуществлению контроля за деятельностью некоммерческих организаций, в том числе планирование проведения проверок;

2) взаимодействие Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов с правоохранительными и другими государственными органами и органами местного самоуправления;

3) взаимодействие Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов с зарегистрированными некоммерческими организациями (информирование о действующем законодательстве, проведение встреч с руководителями некоммерческих организаций для обмена мнениями по актуальным вопросам деятельности некоммерческих организаций и их отдельных видов и т. д.);

4) изучение и обобщение практики осуществления контроля за деятельностью некоммерческих организаций;

5) повышение квалификации специалистов, в обязанности которых входит работа по осуществлению контроля за деятельностью не-

коммерческих организаций, проведение с ними совещаний, учебно-методических занятий, стажировок и т. п.

Следует отметить, что изучение информации о деятельности некоммерческой организации и выработка Федеральной регистрационной службой форм и методов осуществления контроля не должно приводить к коррупции чиновников, санкционирующих или осуществляющих проверки и другие контрольные мероприятия. Указанные мероприятия и направления контроля должны быть нацелены на повышение эффективности контрольных функций Федеральной регистрационной службы, а не на выполнение «планов» по количеству контрольных мероприятий.

5.2. Порядок проведения проверок деятельности некоммерческой организации на предмет соответствия ее учредительным документам

При реализации полномочий по проведению проверок Федеральная регистрационная служба и ее территориальные органы руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства юстиции Российской Федерации, в том числе и приказами Министерства юстиции РФ от 22.06.2006 г. № 222 «Об утверждении порядка проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям)» и «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 25.12.2006 г. № 380.

Анализ норм Конституции РФ и федерального законодательства, выражающих начала государственного контроля в Российской Федерации, позволяет выделить базовые принципы осуществления

Федеральной регистрационной службой и ее территориальными органами своих контрольных функций.

1) **Универсальные принципы** являются общими для всех видов государственного контроля, включая контроль за деятельностью некоммерческих организаций. Среди универсальных принципов следует выделить:

- принцип законности, имеющий в качестве своей нормативной основы положения ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 15 и ч. 1 ст. 76 Конституции РФ и предполагающий, что: а) организация и осуществление государственными органами контрольных функций должны быть основаны на законе; б) подзаконные и ведомственные нормативные акты не могут противоречить законодательно установленным положениям (что, однако, не означает запрет на разумную конкретизацию и детализацию ими законодательно определенных требований)¹; в) контрольные органы в своей деятельности связаны законом;

- принцип соразмерности², обуславливающий по крайней мере три требования к контролю: а) взвешенный подход к построению организационной системы управления и контроля (организационная соразмерность); б) установление необходимого и достаточного государственного присутствия в общественных отношениях (функциональная соразмерность); в) передача контролирующим органам такого объема полномочий, который адекватен стоящей перед ними задаче в конкретной сфере общественных отношений (компетенционная соразмерность). Следует отметить, что принцип соразмерности в сфере контроля со стороны государственных органов получил свое отражение и в решениях Конституционного суда РФ, связанных с выявлением конституционных пределов и принципов публично-властной деятельности. Так, в постановлении от 14.05.2003 г. № 8–П Конституционный суд указал, что публичная функция эффективного исполнения решений судов предполагает адекватные и соразмерные средства

¹ Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние // Ежегодник российского права. М., 2000. С. 17.

² Интересным представляется взаимосвязь принципа соразмерности с такими категориями, как «избыточная государственная функция» и «избыточное государственное регулирование». См. об этом: Вишняков В. Т. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журн. рос. права. 2003. № 10.

и способы ее реализации¹. Исследуя вопрос о конституционно допустимом периоде проведения выездных налоговых проверок, представляющих собой одну из форм налогового контроля, который, в свою очередь, является разновидностью государственного контроля, Конституционный суд сформулировал правовую позицию, согласно которой федеральный законодатель, наделяя налоговые органы полномочием действовать как властнообязывающий орган в пределах своей компетенции, должен соблюдать вытекающие из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 8, 17, 34 и 35 требования, в силу которых ограничение федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности возможно, только если оно отвечает требованиям справедливости, адекватно, пропорционально, соразмерно и необходимо для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, и не затрагивает само существо конституционных прав, т. е. не ограничивает пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм².

2) **Специальные принципы** имеют сферой своего действия рамки конкретного органа государственной власти и конкретного вида контрольных мероприятий. Основными специальными принципами государственного контроля являются:

- принцип единства контрольной функции. Данный принцип опосредован взаимосвязанными положениями преамбулы, ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 1 и 2 ст. 3, ч. 1 ст. 4, ч. 1 и 2 ст. 15, ст. 18, п. «б» ст. 71 и п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, по смыслу которых организация и деятельность органов государственной власти в Российской Федерации основываются на единстве целеполагания, что предполагает обязанность органов государственной власти и их должностных лиц при осуществлении государственного управления общественными процессами соотносить

¹ См. постановление Конституционного суда РФ от 14.05.2003 г. № 8–П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Ленгеласского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа (СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 2058).

² См. постановление Конституционного суда РФ от 16.07.2004 г. № 14–П по делу о проверке конституционности отдельных положений ч. 2 ст. 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева (СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3214).

принимаемые решения с фундаментальными конституционными целями российской государственности, которые в концентрированном виде изложены в преамбуле Конституции РФ, а также стратегическими и тактическими целями, провозглашаемыми в нормативно-обязывающей или программно-рекомендательной форме высшими органами государственной власти Российской Федерации. Из этого следует, что Федеральная регистрационная служба и ее территориальные органы как органы, на которые возложена обязанность осуществлять контроль за надлежащей реализацией соответствующих нормативно-правовых предписаний, должны осуществлять контроль за деятельностью некоммерческих организаций как с точки зрения соблюдения последними норм законодательства, так и с позиции повышения эффективности государственного управления. Такой подход нашел свое подтверждение и в практике Конституционного суда РФ, сформулировавшего в постановлении от 01.12.1997 г. правовую позицию, согласно которой контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, федеральными законами, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы ее осуществления¹;

• принцип полноты и распределения контрольных полномочий по горизонтали и вертикали сообразно конституционным началам организации публичной власти в Российской Федерации (федерализм, разделение властей и самостоятельность местного самоуправления), закрепленным в ч. 1 ст. 1, ч. 1, 3 и 5 ст. 5, ст. 10 и ст. 12 Конституции РФ. В соответствии с данным принципом, органы государственной власти каждого из ее территориальных уровней должны располагать необходимым и достаточным объемом контрольных полномочий исходя из разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, установленного ст. 71 и 72 Конституции РФ, и, соответственно, их места в системе разделения властей. Из этого принципа в его «вертикальном» аспекте следует, в частности, что органы государствен-

¹ См. постановление Конституционного суда РФ от 01.12.1997 г. № 18–П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» (СЗ РФ. 1997. № 50 Ст. 6711).

ной власти Российской Федерации, на которые возложены полномочия по контролю в определенной сфере, вправе для более эффективного их осуществления создавать свои территориальные подразделения. Причем такие структуры могут образовываться и осуществлять свою деятельность на территории как одного, так и нескольких субъектов Российской Федерации, что не противоречит смыслу ч. 4 ст. 5 Конституции РФ, согласно которой во взаимосвязи с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Такая правовая позиция сформулирована Конституционным судом РФ в определении от 13.01.2000 г. применительно к порядку формирования контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов РФ. При этом из данного решения суда вытекает, что самостоятельность Правительства РФ по определению территориальной сферы деятельности таких органов (территория субъекта РФ, регион) не безгранична: принимаемое решение, во всяком случае, должно быть обусловлено спецификой конкретных управленческих задач, целесообразностью и экономической эффективностью. В соответствии с указом Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1315 (ред. от 11.01.2007 г.) «Вопросы Федеральной регистрационной службы» Федеральная регистрационная служба состоит из центрального аппарата Федеральной регистрационной службы и территориальных органов Федеральной регистрационной службы. Приказом Минюста РФ от 03.12.2004 г. № 183 (ред. от 05.05.2006 г.) утверждено Положение о территориальном органе Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации. Таким образом, принцип полноты и распределения контрольных полномочий по горизонтали и вертикали полностью реализован в деятельности Федеральной регистрационной службы;

- принцип сбалансированного обеспечения основных и компетенционных прав, который, являясь фундаментальным принципом правового государства ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 1 и 3 ст. 17, ст. 18, ч. 3 ст. 55, по Конституции РФ условно содержит личностно-статусный и компетенционно-статусный аспекты. Данный принцип также предполагает, что при осуществлении государственных контрольных мероприятий следует исходить из того, что основания, цели и задачи, способы, формы и методы контрольной деятельности государственными органами должны быть, с одной стороны, связаны с правами и свободами человека и гражданина и компетенционными правами органов госу-

дарственной власти, а с другой – в максимально возможной степени содействовать правовому благополучию всех и каждого членов общества, выраженному в социальном предназначении конкретного вида государственного контроля;

- принцип системности, непосредственно связанный с постоянством и стабильностью государственной власти (ч. 1 ст. 1 и ст. 11 Конституции РФ), с одной стороны, и обоснованностью принимаемых управленческих, в том числе и контрольных, решений (абзац седьмой преамбулы, ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) – с другой. Данный принцип подразумевает, что в течение определенного периода времени контролирующий орган должен охватить контрольными мероприятиями все основные группы объектов контроля;

- принцип недопустимости вмешательства контролирующего органа в оперативную деятельность проверяемого, прямо сформулированный в уже упоминавшемся постановлении Конституционного суда РФ от 16.07.2004 г. применительно к проведению налогового контроля. Согласно этому принципу контрольное мероприятие не должно мешать нормальному функционированию контролируемого субъекта, препятствовать осуществлению возложенных на него полномочий или блокировать реализацию принадлежащих ему прав;

- принцип презумпции добросовестности контролируемых субъектов, распространяющийся на случаи, когда контроль осуществляется в отношении граждан и их объединений. Данный принцип предопределяется ст. 21 Конституции РФ, в соответствии с которой государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (ч. 2 ст. 17 и ст. 18 Конституции РФ). Из этого следует, что признание достоинства личности – основа всех ее прав и свобод и необходимое условие их существования и соблюдения, а потому личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект. В связи с этим недопустима априорная констатация незаконности действий гражданина без достаточных на то оснований, проверенных в надлежащей процедуре. Этому корреспондируют и положения принципа презумпции невиновности, включающие право обвиняемого не доказывать свою невиновность, закрепленные в ст. 49 Конституции РФ и предполагающие запрет на осуществление действий и принятие решений, обя-

зывающих подконтрольное лицо под угрозой применения в отношении его санкций предоставить информацию, могущую послужить основанием для возбуждения публичного преследования и привлечения его к ответственности;

- принцип рациональности, означающий, что государственная контрольная деятельность должна соответствовать не только закону, но и здравому смыслу. Осуществление контроля государственными органами не должно быть сверхформализовано, а потому недопустимо ограничение прав и свобод человека и гражданина, предпринимаемое только ради соблюдения формы¹;

- принцип транспарентности, лежащий в основе организации взаимоотношений гражданского общества и публичной власти современных демократических государств и вытекающий из взаимосвязанных положений ч. 1 ст. 1, ч. 1 и 2 ст. 3, ч. 2 ст. 24 и ч. 1 ст. 32 Конституции РФ. Конституционная природа данного принципа подтверждена и Конституционным судом РФ, который, разрешая вопрос о допустимости передачи функций по обслуживанию счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований от территориальных подразделений Центрального банка РФ в коммерческие банки, а фактически о существенном сужении полномочий федеральных органов государственной власти по контролю за использованием публичных средств, указал, что действующее законодательное регулирование компетенции Центрального банка РФ в соответствующей сфере основывается в числе прочего на необходимости обеспечения открытости и прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансово-экономических решений, так и самого использования финансовых ресурсов России, что способствует реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов².

¹ *Административное право зарубежных стран: учеб.* / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М., 2003. С. 26.

² См. постановление Конституционного суда РФ от 17.06.2004 г. № 12-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абзаца двадцать второго ст. 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия (СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803).

Из этого следует, что транспарентность предполагает публичность, открытость, прозрачность, гласность проведения контрольных мероприятий, которые охватывают как сам контрольный процесс, так и его результаты. Транспарентность оказывает большое позитивное влияние на эффективность любой контрольной деятельности, поскольку в условиях открытости результаты контрольных мероприятий труднее замолчать, они ставятся под гражданский контроль. Вместе с тем принцип транспарентности не может и не должен возводиться в абсолют, доводиться до абсурда требованием предоставления всем и каждому любой информации, связанной с государственной контрольной деятельностью. Пределы транспарентности установлены самой Конституцией РФ.

Следует отметить, что не все из вышеуказанных принципов нашли свое отражение в подзаконных правовых актах Министерства юстиции РФ, регламентирующих порядок проведения проверок органами Федеральной регистрационной службы некоммерческих организаций. В документе «О порядке проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям)», утвержденном приказом Минюста РФ от 22.06.2006 г. № 222, и в Административном регламенте исполнения Федеральной регистрационной службой государственных функций по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством РФ, утвержденном приказом Минюста РФ от 25.12.2006 г. № 380, указаны лишь принципы законности, невмешательства в деятельность некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, презумпции их добросовестности.

Кроме того, в соответствии с указом Президента РФ от 23.05.1996 г. № 763 (ред. от 28.06.2005 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию

в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература», который издается с 1998 г. еженедельно. Официальным также является указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

Приказ Минюста РФ от 25.12.2006 г. № 380 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственных функций по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством РФ», зарегистрирован в Минюсте РФ 17.01.2007 г. № 8765, однако опубликованный лишь 5 марта 2007 г.

В соответствии с п. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Следовательно, вышеуказанный нормативно-правовой акт Минюста РФ не могли применять до его официального опубликования.

Мы считаем, что в условиях недостаточной правовой грамотности российского общества и участников некоммерческих организаций в целях предупреждения злоупотребления правом со стороны контролирующего органа и его должностных лиц необходимо закрепить максимальное количество принципов осуществления государственными органами контрольных функций в ведомственных правовых актах.

5.2.1. Организация проведения проверок

Проверки в отношении субъектов проверок могут быть плановыми и внеплановыми.

Плановой проверкой является проверка, включенная в план проверок, формируемый на соответствующий календарный период (квар-

тал, полугодие или год) и утверждаемый приказом (распоряжением) Федеральной регистрационной службы, ее территориального органа.

Плановая проверка может быть проведена не чаще одного раза в два года.

Проверка проводится за период деятельности субъекта проверки, не подлежавший проверке при проведении предыдущих проверок, но не превышающий 3 лет деятельности, непосредственно предшествовавших году проведения проверки (проверяемый период).

Проверка некоммерческой организации может проводиться за период ее деятельности, не подлежавший проверке при проведении предыдущих проверок, превышающий указанные 3 года, при наличии информации о том, что при создании данной организации были допущены неустраняемые нарушения.

Запрещается проведение повторных проверок за тот же проверяемый период по одним и тем же обстоятельствам, за исключением случаев поступления документально оформленной информации, подтверждающей наличие нарушений в деятельности субъекта проверки (по вновь открывшимся обстоятельствам).

Проверка, не включенная в план проверок, формируемый на соответствующий календарный период (квартал, полугодие или год) и утверждаемый приказом (распоряжением) Федеральной регистрационной службы (ее территориального органа), является внеплановой.

Федеральная регистрационная служба (ее территориальные органы) вправе провести внеплановую проверку в следующих случаях:

- для проверки исполнения предписаний (предупреждений, представлений) об устранении ранее выявленных нарушений;
- по факту обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) некоммерческих организаций;
- при поступлении информации от органов государственной власти о наличии в деятельности некоммерческих организаций нарушений федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, контроль за соблюдением которых входит в компетенцию Федеральной регистрационной службы (ее территориальных органов);
- получении иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии призна-

ков нарушений прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также фактов нарушений федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации со стороны некоммерческой организации.

Обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся в Федеральную регистрационную службу (ее территориальный орган), не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.

Плановые и внеплановые проверки могут проводиться либо по месту нахождения и (или) ведения деятельности некоммерческой организации, в том числе общественного объединения, либо без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности некоммерческой организации, в том числе общественного объединения.

Выездная проверка проводится по решению директора Федеральной регистрационной службы (руководителя территориального органа) либо лица, исполняющего его обязанности, оформляемому в виде распоряжения.

Проверка без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности некоммерческой организации проводится по месту нахождения Федеральной регистрационной службы (ее территориальных органов) путем рассмотрения имеющихся у нее документов, документов, поступающих от проверяемой некоммерческой организации, запрашиваемых у органов государственной власти, иных организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Проверка, проводимая без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности некоммерческой организации, осуществляется по решению директора Федеральной регистрационной службы (руководителя территориального органа) либо лица, исполняющего его обязанности, или заместителя директора Федеральной регистрационной службы, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, оформляемому в виде поручения указанного должностного лица.

В решении или поручении указываются:

- фамилия, имя, отчество и полное наименование должности проверяющего (проверяющих);
- наименование некоммерческой организации, в отношении которой проводится проверка;
- место проверки (для выездной проверки);

- предмет проверки;
- срок (дата начала и окончания) проведения проверки.

При проведении проверки несколькими проверяющими в решении (поручении) также указывается, кто из них является председателем комиссии.

Проверка может проводиться только тем проверяющим (проверяющими), который указан в решении (поручении).

Основанием для отклонения вышеуказанными должностными лицами проекта решения или поручения о проведении проверки могут быть:

1) оформление решения или поручения с нарушением установленной формы, включая отсутствие необходимых реквизитов;

2) противоречие выводов, изложенных специалистом, уполномоченным на подготовку проекта решения о проведении проверки, законодательству Российской Федерации в прилагаемой к проекту решения (поручения) служебной записке (отсутствие оснований для проведения внеплановой проверки, недостаточность оснований для проведения проверки с выездом по месту нахождения некоммерческой организации);

3) иные основания, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Срок проведения проверки не может превышать 30 дней. С учетом сложности проверки, количества и объема проверяемой информации распоряжением (поручением) срок проверки может быть продлен, но не более чем на 30 дней.

Проверка может быть завершена раньше срока, установленного в распоряжении (поручении) о проведении проверки.

Проверка проводится с предварительным письменным уведомлением некоммерческой организации, в котором указываются:

- реквизиты распоряжения (дата поручения, фамилия, инициалы и должность лица, давшего поручение) о проведении проверки;

- фамилия, инициалы и полное наименование должности проверяющего;

- место проверки (для выездной проверки) или указание на то, что проверка проводится без выезда по месту нахождения и (или) деятельности некоммерческой организации;

- срок проведения проверки;
- предмет проверки.

Уведомление о проведении проверки может содержать требования о совершении конкретных действий по обеспечению содействия в проведении проверки, в частности:

1) о подготовке документов (информации) по вопросам, подлежащим проверке, либо необходимых для ее обеспечения, о направлении документов и материалов в адрес Федеральной регистрационной службы (ее территориального органа);

2) проведении организационных мероприятий, в том числе выделении отдельного служебного помещения для проверяющих;

3) о совершении иных действий по обеспечению содействия в проведении проверки.

В уведомлении или в приложении к нему (заявке) может быть указан список документов, которые проверяемая некоммерческая организация обязана представить в определенный в уведомлении срок.

Письменное уведомление некоммерческой организации о проведении проверки должно быть направлено заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении не позднее чем за 5 рабочих дней до даты начала проверки. Письменное уведомление может быть направлено по факсимильной или электронной связи (с подтверждением его получения некоммерческой организацией).

5.2.2. Права и обязанности проверяющих, руководителя проверяемой некоммерческой организации, иных уполномоченных лиц данной организации, ответственных за взаимодействие с проверяющим при проведении проверки

В соответствии с действующими нормативно-правовыми актами, регламентирующими порядок проведения проверок деятельности некоммерческих организаций, при осуществлении проверки деятельности некоммерческой организации должностное лицо Федеральной регистрационной службы (ее территориального органа) обязано:

1) сообщить директору Федеральной регистрационной службы, руководителю территориального органа или их заместителям о личной заинтересованности при исполнении обязанностей по проведению проверки, которая может привести к конфликту интересов;

2) ознакомить уполномоченное лицо некоммерческой организации с его правами и обязанностями при проведении проверки;

3) при подготовке к проверке и в ходе ее проведения выяснить все существенные обстоятельства, касающиеся предмета проверки, а именно:

- собрать все имеющиеся в Федеральной регистрационной службе (ее территориальном органе) материалы в отношении проверяемой некоммерческой организации, в том числе статистические и иные имеющиеся формы отчетности, характеризующие состояние деятельности некоммерческой организации, акты по результатам предыдущих проверок, результаты устранения выявленных нарушений, иные материалы;

- при необходимости обеспечить подготовку, направление запросов в другие органы государственной власти (налоговые органы, органы государственной статистики и др.) и иные организации, а также получение от них соответствующей информации;

4) обеспечить сохранность и возврат полученных оригиналов документов, а также их рассмотрение на территории некоммерческой организации (при выездной проверке);

5) обеспечить соблюдение установленного режима работы и условий функционирования некоммерческой организации (при выездной проверке);

6) обеспечить сохранение конфиденциальности ставших известными ему сведений, связанных с деятельностью некоммерческой организации, составляющих служебную, банковскую, налоговую, коммерческую тайну или тайну связи.

Проверяющий вправе:

- запрашивать и получать необходимые для достижения целей проверки документы;

- запрашивать и получать копии документов как на бумажном, так и на магнитном носителе и после надлежащего их оформления приобщать к материалам проверки (копии документов на бумажных носителях должны быть сшиты, пронумерованы, подписаны уполномоченным лицом и скреплены печатью некоммерческой организации);

- получать устные разъяснения по существу проверяемых вопросов;

- посещать проводимые некоммерческой организацией мероприятия, в том числе съезды, конференции, собрания и заседания руководящих органов;

- при предъявлении служебного удостоверения находиться на территории, в административных зданиях и служебных помещениях некоммерческой организации;

- пользоваться собственными организационно-техническими средствами, в том числе компьютерами, телефонами.

При проведении проверки руководитель, иные лица проверяемой некоммерческой организации, ответственные за взаимодействие с проверяющим, обязаны содействовать проведению проверки, в том числе:

- 1) организовать при необходимости встречу проверяющего с лицами, входящими в состав руководящих органов, а также главным бухгалтером, руководителями основных подразделений (лицами, исполняющими их обязанности) некоммерческой организации;

- 2) при наличии возможности предоставить на срок проведения выездной проверки отдельное изолированное помещение, обеспечивающее сохранность документов, оборудованное необходимой мебелью, компьютерами (с программным обеспечением, согласованным с проверяющим), организационно-техническими средствами, в том числе средствами связи. Использование специалистами Федеральной регистрационной службы (ее территориальных органов) материально-технических ресурсов, имущества, финансовых и иных средств проверяемых некоммерческих организаций вне отдельного изолированного помещения, обеспечивающего сохранность документов и необходимых организационно-технических средств и средств связи, при проведении выездной проверки не допускается;

- 3) предоставлять по письменному требованию проверяющего в установленный им срок необходимые документы или их надлежащим образом заверенные копии;

- 4) давать устные разъяснения по существу вопросов;

- 5) оказывать иное содействие проверяющему (проверяющим).

Если по требованию проверяющего документы (их копии) не могут быть предоставлены в установленный им срок либо отсутствуют, уполномоченное лицо некоммерческой организации должно до истечения такого срока предоставить письменное мотивированное объяснение о причинах неисполнения требования.

В случае неисполнения уполномоченным лицом некоммерческой организации законных требований проверяющего в день оказания

противодействия проверке составляется акт по факту противодействия проверке или протокол об административном правонарушении.

В случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) уполномоченными лицами проверяемой некоммерческой организации обязанностей по содействию в проведении проверки или оказания противодействия проверке проверяющий составляет акт о противодействии проведению проверки или протокол об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В качестве факта противодействия проведению проверки могут быть признаны, в частности:

- непринятие мер к обеспечению беспрепятственного доступа лица, уполномоченного на проведение проверки (членов комиссии), в здания и другие служебные помещения объекта проверки (при выездной проверке);
- непредставление документов (информации) или их копий по заявке на предоставление документов (информации) в установленные сроки и в полном объеме.

Акт о противодействии проведению проверки составляется в двух экземплярах.

Проверяющее должностное лицо Федеральной регистрационной службы передает один из экземпляров акта о противодействии проведению проверки руководителю некоммерческой организации или иному уполномоченному им лицу. При проведении проверки без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности некоммерческой организации один из экземпляров акта о противодействии проведению проверки направляется руководителю некоммерческой организации или иному уполномоченному им лицу заказным отправлением с уведомлением о вручении.

Факт получения акта о противодействии проведению проверки при его вручении удостоверяется на его втором экземпляре подписью руководителя некоммерческой организации или иного уполномоченного им лица, получившего акт о противодействии проведению проверки, с указанием должности, фамилии, имени и отчества, а также даты и времени его получения.

Если руководитель некоммерческой организации или иное уполномоченное им лицо отказались от получения акта о противодействии

проведению проверки или от подписи, удостоверяющей данный факт, проверяющее должностное лицо Федеральной регистрационной службы на всех экземплярах акта о противодействии проведению проверки делает отметку «От получения акта о противодействии проведению проверки отказался...» или «От подтверждения факта получения акта о противодействии проведению проверки отказался...» с указанием должности, фамилии, имени и отчества руководителя некоммерческой организации или иного уполномоченного им лица и даты его отказа.

Акт о противодействии проведению проверки приобщается к материалам по проверке.

При проведении проверки уполномоченное лицо некоммерческой организации вправе:

- знакомиться со своими правами и обязанностями, установленными законодательством Российской Федерации;
- обжаловать действия проверяющего директору Федеральной регистрационной службы (руководителю территориального органа);
- знакомиться с актом проверки, прилагать к нему необходимые справки и письменные возражения в установленном порядке.

5.2.3. Порядок оформления результатов проверки. Возможные меры ответственности некоммерческих организаций по результатам проверки

По результатам проверки деятельности некоммерческой организации проверяющим составляется акт. Акт проверки относится к документам, содержащим информацию ограниченного доступа, и его содержание не может быть разглашено Федеральной регистрационной службой (ее территориальным органом) и некоммерческой организации третьим лицам, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Акт проверки состоит из вводной и основной частей.

Вводная часть акта включает в себя следующие данные:

- 1) основание проверки;
- 2) предмет проверки;
- 3) срок проведения проверки;
- 4) проверенный период деятельности некоммерческой организации;
- 5) фамилии, имена, отчества, полное наименование должности проверяющего (должностей проверяющих);

б) информация о некоммерческой организации, высших должностных лицах (руководителях) и контрольных органах;

7) место проведения проверки.

Основная часть акта включает информацию:

- о всех выявленных при проверке нарушениях некоммерческой организацией требований законодательства Российской Федерации со ссылкой на документы и иные обстоятельства, подтверждающие факт таких нарушений;

- требования законодательства Российской Федерации, которые были нарушены некоммерческой организацией, – по каждому выявленному нарушению;

- фактах непредставления каких-либо документов;

- всех выявленных недостатках в деятельности некоммерческой организации (в том числе о действиях либо бездействии должностных лиц и (или) работников некоммерческой организации), не являющихся нарушениями положений нормативных правовых актов, но отрицательно влияющих на ее деятельность или создающих предпосылки для возникновения правонарушений, в том числе нарушений прав и законных интересов членов (участников) некоммерческой организации;

- об устранении некоммерческой организацией нарушений (недостатков), выявленных при проведении проверки некоммерческой организации (при наличии подтверждающих такое устранение материалов), а также иную информацию, полученную в ходе проверки и имеющую отношение к предмету проверки.

В завершении основной части акта должен содержаться вывод по итогам проверки:

- 1) о соответствии или несоответствии деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям);

- 2) предложении проверяющего (комиссии) руководству Федеральной регистрационной службы или ее территориального органа принять по итогам проверки одно из следующих решений:

- о вынесении письменного предупреждения;

- о передаче материалов по подведомственности, в том числе для решения вопроса о рассмотрении материалов в рамках производства по делам об административных правонарушениях или уголовных преступлениях;

- приостановлении деятельности;
- о предъявлении в суд искового заявления о ликвидации некоммерческой организации.

1. Вынесение письменного предупреждения

В соответствии с п. 5 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» основанием для вынесения уполномоченным органом предупреждения (представления, предписания) является нарушение законодательства Российской Федерации или совершение некоммерческой организацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами.

В соответствии с п. 5 ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» в случае выявления нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, уполномоченным органом может быть вынесено руководящим органам данных объединений письменное предупреждение.

В предупреждении указываются:

- 1) дата вынесения (составления) предупреждения;
- 2) наименование и место нахождения, а также сведения о государственной регистрации некоммерческой организации, которой адресовано предупреждение;
- 3) ссылка на акт проверки, по результатам которой принято решение о вынесении предупреждения;
- 4) содержание нарушения, включая ссылки на нормативные правовые акты Российской Федерации, которые были нарушены;
- 5) сроки устранения нарушения;
- 6) способы извещения и подтверждения устранения нарушений;
- 7) фамилия, имя, отчество, должность лица Федеральной регистрационной службы (ее территориального органа), составившего предупреждение.

Предупреждение (представление, предписание) может также содержать указание на необходимость устранения причин и условий, способствующих совершению нарушений, а также на необходимость принятия мер, направленных на профилактику совершения нарушений в деятельности некоммерческой организации.

Предупреждение может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд.

Предупреждение Федеральной регистрационной службой (ее территориальным органом) направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или вручается лично под расписку руководителю некоммерческой организации (иному уполномоченному им лицу).

Предупреждение считается полученным:

- с момента его вручения руководителю некоммерческой организации (иному уполномоченному им лицу) под расписку;
- в день его получения некоммерческой организацией при направлении заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

После представления некоммерческой организацией, в адрес которой вынесено предупреждение, материалов об устранении нарушений Федеральная регистрационная служба (ее территориальный орган) рассматривает материалы об устранении нарушений и в случае неустранения нарушений устанавливает необходимость направления нового (повторного) предупреждения. В случае установления необходимости проведения дополнительных исследований, а также в иных случаях, установленных законодательством Российской Федерации, Федеральная регистрационная служба (ее территориальный орган) при рассмотрении представленных материалов об устранении нарушений может установить необходимость проведения внеплановой проверки.

В случае непредставления некоммерческой организацией в установленные сроки информации об устранении нарушений Федеральная регистрационная служба (ее территориальный орган) может принять следующее решение:

1) Продлить срок устранения нарушений при наличии уважительных причин, не позволивших в установленные сроки устранить указанные нарушения. Продление сроков устранения нарушений возможно при наличии ходатайства некоммерческой организации с изложением причин, не позволивших устранить нарушения в установленные сроки, и подтверждением принятых к устранению мер.

2) Направить новое (повторное) предупреждение. Основаниями для вынесения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, нового (повторного) предупреждения по фактам, изложенным в ранее вынесенном предупреждении, являются:

- непредставление некоммерческой организацией в установленные сроки информации об устранении нарушений;

- неустранение некоммерческой организацией выявленных нарушений;

- иные основания, установленные законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что вынесение нового (повторного) предупреждения и неустранение нарушений, указанных в нем, является основанием для применения в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, мер ответственности, в том числе обращения в суд с заявлением о приостановлении деятельности (ликвидации) некоммерческой организации.

3) Привлечь виновных лиц к ответственности в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях.

В соответствии с приказом Минюста РФ от 16.03.2005 г. № 22 «Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной регистрационной службы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» директор Федеральной регистрационной службы и его заместитель; начальник Управления по делам политических партий, общественных и религиозных объединений и его заместитель, руководители территориальных органов Федеральной регистрационной службы и их заместители; должностные лица Управления по делам политических партий, общественных и религиозных объединений и территориальных органов Федеральной регистрационной службы, специально осуществляющие контроль за деятельностью общественных и религиозных объединений уполномочены в пределах своей компетенции составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.26, 17.7, 17.9, ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6 и 19.7 Кодекса об административных правонарушениях.

2. Передача материалов по подведомственности, в том числе для решения вопроса о рассмотрении материалов в рамках производства по делам об административных правонарушениях или уголовным преступлениям

Основанием для передачи материалов в правоохранительные органы для решения вопроса о привлечении к уголовной ответственности является обнаружение в ходе проведения проверки в действиях должностных лиц объекта проверки признаков уголовно наказуемого деяния.

Основанием для передачи по подведомственности материалов проверки для решения вопроса о рассмотрении материалов в рамках производства по делам об административных правонарушениях является обнаружение в действиях руководителя некоммерческой организации признаков состава административного правонарушения, возбуждение административного производства по которому отнесено к компетенции другого органа государственной власти.

3. Приостановление деятельности

В соответствии со ст. 42 Федерального закона «Об общественных объединениях» в случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, Федеральная регистрационная служба или ее соответствующий территориальный орган либо Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненный ему соответствующий прокурор вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения.

В случае, если в установленный срок эти нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие соответствующее представление, вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев.

Решение о приостановлении деятельности общественного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации либо запрете его деятельности может быть обжаловано в суд.

Деятельность общественного объединения может быть также приостановлена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послу-

жившее основанием для приостановления его деятельности, общественное объединение возобновляет свою деятельность по решению органа или должностного лица, приостановивших эту деятельность. Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности, оно возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.

В соответствии с п. 3 ст. 39 Федерального закона «О политических партиях» Федеральная регистрационная служба или ее территориальные органы вправе подать в суд заявление о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения после вынесения двух письменных предупреждений в соответствии с подп. «в» п. 1 ст. 38 вышеуказанного Федерального закона, если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или если они не признаны судом не основанными на законе. Заявление федерального уполномоченного органа или его территориального органа в суд о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения не может быть внесено в суд в период рассмотрения им жалоб на указанные предупреждения.

Решение о приостановлении деятельности любого вида общественного объединения, религиозной организации доводится до сведения руководителя общественного объединения или религиозной организации заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или непосредственным вручением копии решения руководителю общественного объединения или религиозной организации под роспись.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации нарушение, послужившее основанием для приостановления деятельности, будет устранено, общественное объединение или религиозная организация возобновляет свою деятельность по решению органа или должностного лица, приостановивших эту деятельность.

4. Предъявление в суд искового заявления о ликвидации некоммерческой организации

По гражданскому законодательству ликвидация, т. е. прекращение деятельности, юридического лица без осуществления правопреемства может состояться как по решению участников или уполномо-

ченного ими органа, так и независимо от воли участников при наличии предусмотренных действующим законодательством оснований.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческая организация может быть ликвидирована на основании и в порядке, которые предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации, указанным Федеральным законом и другими федеральными законами.

Так, например, решение о ликвидации фонда может принять только суд по заявлению заинтересованных лиц, если имущества фонда недостаточно для осуществления его целей и вероятность получения необходимого имущества нереальна; если цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей фонда не могут быть произведены; при уклонении фонда в его деятельности от целей, предусмотренных его уставом.

В соответствии с п. 3 ст. 61 ГК РФ требование о принудительной ликвидации юридического лица может быть предъявлено в суд государственным органом или органом местного самоуправления, которому право на предъявление такого требования предоставлено законом. Федеральным законом «О некоммерческих организациях» определен круг субъектов, которые могут потребовать принудительной ликвидации некоммерческой организации. Это прокурор соответствующего субъекта Российской Федерации и Федеральная регистрационная служба или ее территориальный орган. Иные органы и должностные лица, в том числе нижестоящие прокуратуры, таким правом не обладают.

В соответствии со ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» основаниями для ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются:

- нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;
- неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям;
- неустранение в срок, установленный Федеральной регистрационной службой или ее территориальным органом, нарушений, по-

служивших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Структурные подразделения – организации, отделения общественного объединения – ликвидируются в случае ликвидации соответствующего общественного объединения.

Заявление в суд о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вносится Генеральным прокурором Российской Федерации или Федеральной регистрационной службой. Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», или соответствующим территориальным органом Федеральной регистрационной службы.

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

Общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена также в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

В соответствии со ст. 41 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа, съезда, либо по решению Верховного суда Российской Федерации.

По решению Верховного суда Российской Федерации политическая партия может быть ликвидирована в случае:

- невыполнения требований п. 4 и 5 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»;
- неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;
- неучастия политической партии в выборах в соответствии со ст. 37 Федерального закона «О политических партиях»;
- отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее пятисот членов политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации;

- отсутствия необходимого числа членов политической партии, предусмотренного п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»;
- неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в Федеральную регистрационную службу обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях.

Вышеуказанные решения по результатам проверки деятельности некоммерческой организации выносятся в срок, не превышающий 30 дней с даты получения от некоммерческой организации экземпляра акта.

Акт проверки некоммерческой организации должен быть составлен в трех экземплярах в срок, не превышающий 10 рабочих дней после ее завершения.

Акт проверки (первый и второй экземпляры) вручается (направляется) некоммерческой организации в срок, не превышающий 5 рабочих дней с даты его составления.

Акт считается полученным некоммерческой организацией:

- 1) в момент его вручения представителю некоммерческой организации под расписку;
- 2) в день его получения некоммерческой организацией, если акт направлен заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В случае отказа руководителя некоммерческой организации от получения для ознакомления акта проверки на обоих экземплярах акта проверки уполномоченное на проведение проверки должностное лицо Федеральной регистрационной службы делает отметку «От получения для ознакомления акта проверки отказался...» с указанием должности, фамилии, имени, отчества руководителя некоммерческой организации или иного уполномоченного им лица и удостоверяет ее своей подписью (в случае проведения проверки комиссией надпись удостоверяется подписью председателя комиссии и не менее одного члена комиссии).

Руководитель некоммерческой организации или иное уполномоченное им лицо знакомится с содержанием акта проверки, ставит отметку в акте о факте ознакомления и направляет второй экземпляр акта в Федеральную регистрационную службу (ее территориальный орган) заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или передает иным способом, позволяющим установить дату его передачи в Федеральную регистрационную службу (ее территориаль-

ный орган), в сроки, установленные законодательством Российской Федерации.

Если руководитель или иное уполномоченное им лицо отказались от подписания акта либо не направили его в Федеральную регистрационную службу (ее территориальный орган) в сроки, установленные законодательством, специалист Федеральной регистрационной службы (ее территориального органа), уполномоченный на проведение проверки, в третьем экземпляре акта производит следующую запись: «Два экземпляра акта проверки для ознакомления _____ (указываются Ф. И. О., должность лица, которому направлялся (передавался) акт) направлены (переданы) «__» _____ г. заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении (вручены непосредственно).

В установленный срок – (указать срок) акт не был подписан _____ (указать кем)»¹.

Руководитель некоммерческой организации (иное уполномоченное лицо) обязан в течение 10 рабочих дней с даты получения ознакомиться с актом, подписать его с записью «С актом ознакомлен», направить второй экземпляр акта в Федеральную регистрационную службу (территориальный орган) заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или передать иным способом, свидетельствующим о дате его передачи.

В случае несогласия с фактами, изложенными в акте проверки, руководитель некоммерческой организации (иное уполномоченное лицо) вправе приложить к нему письменные возражения по акту в целом или по его отдельным положениям, а также документы (их заверенные копии), подтверждающие обоснованность возражений.

В случае невозвращения в Федеральную регистрационную службу (территориальный орган) некоммерческой организацией акта проверки либо нарушения срока его направления рассмотрение акта проверки и принятие решения осуществляются в срок, не превышающий 45 дней с даты вручения (передачи) акта некоммерческой организации.

¹ Приказ Минюста РФ от 25.12.2006 г. № 380 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственных функций по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством РФ» зарегистрирован в Минюсте РФ 17.01.2007 г. за № 8765.

Глава 6. АДМИНИСТРАТИВНАЯ И СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБЪЕДИНЕНИЕ

Переходный период, переживаемый страной, и присущие ему глубокие преобразования во всех сферах общественной жизни, сопровождаемые кризисом законности, заставляют по-новому, с учетом признания Конституцией России человека, его прав и свобод высшей ценностью, определить роль и функции государственных органов по защите прав и свобод человека и гражданина, теоретически осмыслить место и роль регистрационных органов и суда в государственной системе защиты права каждого на объединение, свободы деятельности общественного объединения, позволяют предложить свое видение по совершенствованию защиты права граждан на объединение.

Некоммерческие организации как форма реализации гражданами своего права на объединение имеют право на обжалование действий (бездействия) должностных лиц Федеральной регистрационной службы, ее территориальных органов в досудебном и судебном порядке.

6.1. Административный порядок обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц Федеральной регистрационной службы

Конституция Российской Федерации закрепляет за гражданами и их объединениями право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» установлен порядок рассмотрения обращений граждан, который распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Установленный вышеуказанным федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами.

Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, междуна-

родными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и иными федеральными законами.

Некоммерческие организации вправе обжаловать действия (бездействие) должностных лиц:

- территориальных органов Федеральной регистрационной службы – в Федеральную регистрационную службу;
- Федеральной регистрационной службы – руководителю Федеральной регистрационной службы, в Министерство юстиции Российской Федерации;
- руководителя Федеральной регистрационной службы, в том числе в связи с непринятием основанных на законодательстве Российской Федерации мер в отношении действий (бездействия) должностных лиц Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов, – в Министерство юстиции Российской Федерации.

Некоммерческая организация вправе обратиться с жалобой как письменно, так и устно.

При обращении некоммерческой организации в письменной форме срок рассмотрения обращения составляет не более 30 календарных дней с момента регистрации такого обращения.

В исключительных случаях, в том числе при принятии решения о проведении проверки, направлении Федеральной регистрационной службой запроса в соответствующий территориальный орган о представлении дополнительных документов и материалов, а также при направлении запроса другим государственным органам, органам местного самоуправления и иным должностным лицам для получения необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов, руководитель Федеральной регистрационной службы (ее территориального органа), иное уполномоченное должностное лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 календарных дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения некоммерческую организацию.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» руководитель некоммерческой организации в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование органа, в которое направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо

должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (отчество – при наличии), полное наименование юридического лица, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Дополнительно в обращении могут быть указаны:

1) наименование органа, должность, фамилия, имя и отчество специалиста (при наличии информации), решение, действие (бездействие) которого обжалуется;

2) суть обжалуемого решения, действия (бездействия);

3) обстоятельства, на основании которых обратившийся считает, что нарушены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к их реализации либо что на него незаконно возложена какая-либо обязанность;

4) иные сведения, которые обратившийся считает необходимым сообщить.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов объект проверки прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

По результатам рассмотрения жалобы должностным лицом Федеральной регистрационной службы (ее территориального органа) принимается решение об удовлетворении требований либо об отказе в удовлетворении жалобы.

Федеральная регистрационная служба (ее территориальные органы) при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить данное обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить обратившейся некоммерческой организации о недопустимости злоупотребления правом.

Если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, о чем сообщается объекту проверки, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

Если в письменном обращении содержится вопрос, на который обратившейся некоммерческой организации многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями,

и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель Федеральной регистрационной службы (ее территориальных органов), иное уполномоченное на то должностное лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направляются в Федеральную регистрационную службу или в один и тот же ее территориальный орган или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется некоммерческая организация, направившая обращение.

Если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, обратившейся некоммерческой организации сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, некоммерческая организация вправе вновь направить обращение в Федеральную регистрационную службу (ее территориальные органы) или к соответствующему должностному лицу Федеральной регистрационной службы (ее территориальных органов).

Право обжалования вынесенного предупреждения в вышестоящий орган или в суд установлено Федеральным законом «О некоммерческих организациях» и Федеральным законом «Об общественных объединениях». В случаях, установленных федеральными законами, определяющими правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации отдельных видов некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, например Федеральным законом «О политических партиях» (п. 1 ст. 38), вынесенное предупреждение таким организациям обжалуется в суд.

В соответствии с подп. 49.1 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»¹, Министерство юстиции Рос-

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4180; 2005. № 44. Ст. 4535; 2005. № 52 (ч. 3). Ст. 5690; 2006. № 12. Ст. 1284; 2006. № 19. Ст. 2070; 2006. № 23. Ст. 2452.

систой Федерации, если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации, принимает решения по жалобам на предупреждение, вынесенное Федеральной регистрационной службой отделению международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации, международному или общероссийскому общественному объединению.

Министерство юстиции Российской Федерации на основании поступившей жалобы от некоммерческой организации на незаконность вынесения в ее адрес предупреждения предпринимает следующие действия:

1) направляет директору Федеральной регистрационной службы запрос о представлении объяснений по существу обстоятельств, изложенных в жалобе, а также документов (их копий), на основании которых было вынесено предупреждение;

2) на основании полученных от заявителя и Федеральной регистрационной службы объяснений и копий документов изучает обстоятельства, приведшие к вынесению предупреждения;

3) при необходимости запрашивает дополнительную информацию (документы) в Федеральной регистрационной службе, а также у заявителя;

4) при необходимости осуществляет изучение соответствующего дела непосредственно в Федеральной регистрационной службе;

5) направляет в соответствующий суд запрос о подтверждении факта подачи международным или общероссийским общественным объединением, отделением международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации заявления об обжаловании предупреждения.

По итогам изучения всей имеющейся информации (документов) Министерство юстиции РФ вправе принять одно из следующих решений:

- обязать Федеральную регистрационную службу отозвать вынесенное сю международному или общероссийскому общественному объединению, отделению международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации предупреждение, противоречащее федеральному законодательству¹;

¹ См.: подп. 15.2 п. 12 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 (Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 1313).

- отказать в удовлетворении жалобы в связи с отсутствием оснований для признания предупреждения противоречащим федеральному законодательству.

Согласно подп. 33.1 п. 6 Положения о Федеральной регистрационной службе, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1315 «Вопросы Федеральной регистрационной службы»¹, Федеральная регистрационная служба, если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации, принимает решения по жалобам на предупреждения, вынесенные ее территориальным органом некоммерческой организации.

На основании подп. 10.2 п. 10 Положения о Федеральной регистрационной службе, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1315 «Вопросы Федеральной регистрационной службы», если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации, директор Федеральной регистрационной службы обязывает территориальный орган Федеральной регистрационной службы отозвать вынесенное им некоммерческой организации предупреждение, противоречащее федеральному законодательству.

Федеральная регистрационная служба на основании поступившей жалобы от некоммерческой организации на незаконность вынесения в ее адрес предупреждения предпринимает следующие действия:

- 1) направляет руководителю территориального органа Федеральной регистрационной службы запрос о представлении объяснений по существу обстоятельств, изложенных в жалобе, а также документов (их копий), на основании которых некоммерческой организации было вынесено предупреждение;

- 2) с учетом полученных от заявителя и территориального органа Федеральной регистрационной службы объяснений и копий документов изучает обстоятельства, приведшие к вынесению предупреждения;

- 3) при необходимости запрашивает дополнительную информацию (документы) в территориальном органе Федеральной регистрационной службы, а также у заявителя;

- 4) при необходимости организует изучение соответствующего дела непосредственно в территориальном органе Федеральной регистрационной службы;

¹ *Российская газета*. 2004. 19 окт.

5) направляет в соответствующий суд запрос о подтверждении факта подачи межрегиональным, региональным, местным общественным объединением, иной некоммерческой организацией заявления об обжаловании вынесенного предупреждения.

По итогам изучения всей имеющейся информации (документов) Федеральная регистрационная служба вправе принять одно из следующих решений:

- отменить решение об отказе и обязать территориальный орган Федеральной регистрационной службы повторно рассмотреть представленные документы либо отказать заявителю в удовлетворении жалобы;

- обязать территориальный орган Федеральной регистрационной службы отозвать вынесенное ею предупреждение, противоречащее федеральному законодательству;

- отказать в удовлетворении жалобы в связи с отсутствием оснований для признания предупреждения противоречащим федеральному законодательству.

Согласно приказу Минюста РФ от 25.12.2006 г. № 380 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственных функций по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством РФ», зарегистрированному в Минюсте РФ 17.01.2007 г. за № 8765, если в жалобе заявителя указано, что вынесенное предупреждение обжаловано в суд, рассмотрение жалобы должно быть завершено в срок не более четырнадцати дней с даты ее поступления в Министерство юстиции Российской Федерации (Федеральную регистрационную службу). Если в жалобе заявителя не указано, что вынесенное предупреждение обжаловано в суд, но в связи с поступившей информацией, направлением на ее основании запроса в суд и подтверждением судом поступления заявления об обжаловании предупреждения, рассмотрение жалобы должно быть завершено в срок не более четырнадцати дней с даты поступления в Министерство юстиции Российской Федерации (Федеральную регистрационную службу) указанной информации из суда.

6.2. Обжалование некоммерческими организациями действий (бездействия) и решений Федеральной регистрационной службы в судебном порядке

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина – наиболее эффективное средство восстановления нарушенных прав. Особая роль суда среди других средств правовой защиты личности получает закрепление во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.

Судебная защита права граждан на объединение гарантируется ст. 46 Конституции РФ. Порядок обращения в суд и судебного рассмотрения дел установлен Уголовно-процессуальным, Гражданским процессуальным, Арбитражным процессуальным кодексами, Законом РФ от 27.04.1993 г. № 4866–1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», иными нормативно-правовыми актами.

Надо отметить тот факт, что по сравнению с количеством действующих некоммерческих организаций в РФ обращений граждан в суд за защитой своего права на объединение немного. Из всех рассматриваемых судами дел, касающихся, например, деятельности общественных объединений, наибольшее количество составляют дела по заявлениям уполномоченных органов о ликвидации общественных объединений.

В рассмотрении дел о защите права граждан на объединение по первой инстанции участвуют все уровни судов общей юрисдикции за исключением мировых судей. Следует сказать, что наряду с избирательными спорами они относятся к категории дел, связанных с защитой политических прав, подсудность которых специально оговаривается Гражданским процессуальным кодексом РФ, однако не по всем возможным видам споров, а только по вопросам приостановления деятельности общественных объединений и их ликвидации. Так, согласно п. 3 ч. 1 ст. 26 Гражданского процессуального кодекса РФ Верховному суду республики, краевому и иным приравненным к ним судам подсудны дела о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения либо иного структурного подразделения политической партии, межрегиональных и региональных общественных объединений, а также о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений.

В соответствии со ст. 27 Гражданского процессуального кодекса РФ Верховный суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений.

Все остальные дела подлежат рассмотрению в районных судах.

Подход федерального законодателя по вопросу о подсудности дел по защите права на объединение не совсем понятен и логичен. Так, например, ни в Гражданском процессуальном кодексе, ни в Федеральном законе «Об общественных объединениях», ни в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» не оговаривается подсудность дел об обжаловании некоммерческими организациями и их отдельными видами отказа в государственной регистрации или предупреждений, вынесенных уполномоченным органом в их адрес. Получается, что, например, дела о ликвидации и приостановлении деятельности общероссийских общественных объединений подлежат рассмотрению в Верховном суде, а дела по жалобам этих же общественных объединений на отказ в государственной регистрации или на предупреждение, вынесенное в их адрес уполномоченным органом, будет рассматривать районный суд.

Гражданско-процессуальный кодекс РФ не устанавливает каких-либо особых процедур рассмотрения дел о защите права на объединение. Дела по заявлениям уполномоченных органов рассматриваются в исковом порядке. Заявления же общественных объединений об оспаривании действий органов власти, отказе в регистрации, о приостановлении деятельности рассматриваются судом по правилам производства по публично-правовым спорам, связанным с оспариванием действий и решений органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Это лишь один пример упущения и непоследовательности действующего Гражданского процессуального кодекса РФ, поскольку спор о ликвидации или приостановлении деятельности общественного объединения вполне можно отнести к публично-правовому спору: одной из сторон спора выступает государство, а отношения между сторонами в данном случае характеризуются как отношения власти и подчинения.

Поскольку Федеральная регистрационная служба по государственной регистрации и контролю за деятельностью некоммерческих

организаций существует относительно недолго, то обобщать судебную практику обжалований действий (бездействия), решений Федеральной регистрационной службы и ее территориальных органов со стороны некоммерческих организаций преждевременно, но можно взглянуть на деятельность Министерства юстиции РФ и Федеральной регистрационной службы по обжалованию их действий со стороны общественных объединений в исторической ретроспективе.

Практика деятельности территориальных органов Министерства юстиции РФ до 2002–2003 гг., а именно они до появления Федеральной регистрационной службы выполняли функции регистрации общественных объединений, показывает, что наибольшее количество дел, рассматриваемых судами, связано с ликвидацией общественных объединений, поскольку многие общественные объединения после вступления в силу Закона об общественных объединениях и до 1 июля 1999 г. не прошли обязательную перерегистрацию, предусмотренную ст. 52 названного Закона. Еще одним распространенным основанием для ликвидации (прекращения деятельности) общественного объединения являлось несоблюдение им требований ст. 29 Федерального закона об общественных объединениях, согласно которым общественное объединение обязано ежегодно информировать орган, зарегистрировавший общественное объединение, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц. Согласно нормам права, действовавшим до апреля 2002 г., непредставление таких сведений в течение трех лет влекло за собой обращение органа, зарегистрировавшего общественное объединение, в суд с иском о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц. В настоящее время такое правило из Федерального закона «Об общественных объединениях» исключено, и теперь регистрационные органы имеют право обращаться в суд, не дожидаясь истечения трехлетнего срока. Так, в 2005 г. Главным управлением Федеральной регистрационной службы по Свердловской области было направлено в суд 11 заявлений о прекращении деятельности общественных объединений. Из них

судами рассмотрены дела и вынесены решения о прекращении деятельности по двум общественным объединениям.

Встречаются в практике судов и дела, когда общественное объединение было ликвидировано по ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» в связи с неоднократным и грубым нарушением действующего законодательства. Так, в 2005 г. Главным управлением Федеральной регистрационной службы Свердловской области в органы прокуратуры Свердловской области было направлено 5 материалов о ликвидации общественных объединений в порядке ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях». Судами общей юрисдикции Свердловской области были вынесены решения о ликвидации трех общественных объединений по вышеуказанным основаниям.

Кроме дел, связанных с ликвидацией общественных объединений, в судах рассматриваются и иные дела, например касающиеся обжалования решений уполномоченных органов о приостановлении деятельности общественного объединения. Следует отметить, что вопрос о субъектах, правомочных принимать решения о приостановлении деятельности общественных объединений, решается неоднозначно. В настоящее время в законодательстве установлен разный порядок вынесения таких решений для общественных объединений и для политических партий. Согласно ст. 42 Закона об общественных объединениях приостановить деятельность общественного объединения вправе регистрирующие органы или прокурор. В силу же ст. 39 Закона о политических партиях решение о приостановлении деятельности политической партии принимается по заявлению уполномоченных органов исключительно судом. На наш взгляд, порядок приостановления деятельности, установленный для политических партий, более правильный, и вполне целесообразно было бы распространить его и на общественные объединения даже в силу того, что решение суда имеет большую юридическую силу и обязательно для исполнения всеми гражданами и организациями. Контроль за исполнением решений можно возложить на регистрирующие органы, правомочные инициировать вопрос о приостановлении деятельности общественного объединения.

В 2005 г. Главным управлением Федеральной регистрационной службы Свердловской области приняты решения о приостановлении

деятельности шести общественных объединений; по двум из них принято решение о возобновлении деятельности.

Другим «казусом» законодательной техники можно назвать тот факт, что ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» определяет: в случае выявления нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, Федеральной регистрационной службой или ее территориальным органом может быть вынесено руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения и срока устранения указанного нарушения, который составляет не менее одного месяца. Указанное предупреждение может быть обжаловано общественными объединениями в вышестоящий орган или в суд.

Аналогичное основание для применения мер ответственности, но уже именуемое представлением, хотя по сути это то же самое, что и предупреждение, содержится в ст. 42 Федерального закона «Об общественных объединениях», которая также определяет, что в случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, Федеральная регистрационная служба или ее соответствующий территориальный орган вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения.

Если в установленный срок эти нарушения не устраняются, Федеральная регистрационная служба РФ или ее соответствующий территориальный орган вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев. Таким образом, по сходному юридическому факту органы Федеральной регистрационной службы вправе вынести два разноименных правовых акта, что, на наш взгляд, недопустимо. Данный факт, по нашему мнению, подлежит скорейшему разрешению федеральным законодателем.

С формированием законодательства о политических партиях в судах стали появляться дела, связанные с их деятельностью. Чаще всего это также дела, касающиеся приостановления деятельности и ликвидации политической партии.

Основанием для обращения уполномоченных органов в суд с иском о приостановлении деятельности региональных отделений политических партий служит то, что последние не исполняют требований данных органов. Руководствуясь п. 2 ст. 39 Федерального закона «О политических партиях», в случае нарушения региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, указанного Федерального закона и иных федеральных законов уполномоченный орган выносит региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее одного месяца. Если региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение территориального органа не было обжаловано в суд, деятельность регионального отделения или иного структурного подразделения политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев решением судов общей юрисдикции соответствующего уровня на основании заявления уполномоченного органа.

Главным управлением Федеральной регистрационной службы по Свердловской области в 2005 г. были направлены два исковых заявления о приостановлении деятельности региональных отделений политических партий. Судом указанные заявления были удовлетворены.

Одним из оснований для ликвидации регионального отделения партии является отсутствие на момент регистрации необходимого числа членов регионального отделения. В 2005 г. в Свердловской области в суд по данному основанию было подано одно исковое заявление. Согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее ста членов партии, а в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее пятидесяти членов. Следует отметить, что с декабря 2004 г. законодательством установлены еще более жесткие требования к численному составу политической партии. В политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Феде-

рации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии.

Решением Верховного суда Чувашской Республики от 19.08.2003 г. требования Управления Минюста РФ были удовлетворены. Судом было установлено, что на момент государственной регистрации регионального отделения численность его членов не соответствовала установленным законом требованиям. Поскольку это обстоятельство является грубым нарушением закона и носит неустранимый характер, то в силу п. 2 ст. 25 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и подп. «в» п. 3 ст. 42 Закона о политических партиях суд принял решение о ликвидации регионального отделения. Правомерность указанного решения суда подтвердила Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ, рассматривавшая кассационную жалобу на состоявшееся решение¹.

В практике деятельности Главного управления Федеральной регистрационной службы Свердловской области в 2005 г. также имеется факт подачи искового заявления в суд о ликвидации регионального отделения политической партии в связи с неустранением региональным отделением политической партии в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности указанного отделения политической партии.

Указанные примеры свидетельствуют о недоработках действующих правовых актов о политических партиях. Законодательство, направленное на формирование в государстве стабильной партийной системы, создание крупных политических партий, в то же время не исключило возможность создания в предвыборный период формальных политических организаций. Закон о политических партиях устанавливает жесткие требования к численному составу политических партий, их региональных отделений. Однако при регистрации эти данные отражаются лишь в протоколе учредительного собрания, в котором цифрами указывается количество членов регионального отделения партии. Таким образом, в ходе регистрации данные о коли-

¹ Определение Верховного суда РФ от 7.10.2003 г. № 31-Г03-11 (приложение).

чественном составе регионального отделения не подвергаются надлежащей проверке. Частично ситуацию попыталось разрешить Министерство юстиции РФ в своем приказе от 5.12.2003 г. № 310. В утвержденных данным приказом новых образцах документов предусмотрено, что неотъемлемой частью протокола общего собрания об образовании регионального отделения политической партии является список членов партии, содержащий сведения, предусмотренные ст. 23 Закона о политических партиях. Какие конкретно сведения должны отражаться в этом списке, не совсем понятно, поскольку указанная статья регулирует общие вопросы членства в политической партии, в том числе порядок принятия, правовой статус члена и пр. Соответственно не исключается возможность представления недостоверных сведений о членстве. На наш взгляд, правильнее было бы вместе со всеми необходимыми для регистрации документами представлять в регистрирующий орган также подлинники или копии заявлений граждан о принятии в члены партии. При этом не обязательно представлять все, достаточно передать лишь то количество, которое требует для государственной регистрации закон, а всех остальных членов регионального отделения партии указывать списочно.

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что право на судебную защиту, провозглашенное в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, тесно корреспондирует с защитой конституционного права на объединение. Равноправие граждан перед судом исключительно важно, поскольку в случае возникновения спора или факта нарушения их прав и свобод только суд может защитить и восстановить эти права и свободы. Вместе с тем нельзя не отметить и тот факт, что на современном этапе суд в отношении защиты прав граждан на объединение больше выступает не как защитник данного права, а как контролирующий орган, поскольку имеющиеся в судах общей юрисдикции дела преимущественно связаны с ликвидацией или приостановлением деятельности общественных объединений. Инициатором судебного разбирательства по вышеуказанным основаниям являются органы Федеральной регистрационной службы и Генеральной прокуратуры РФ. Основное же назначение судебной системы, на наш взгляд, состоит в осуществлении эффективной защиты граждан и их объединений, в том числе и в форме контроля за деятельностью органов исполнительной вла-

сти. Низкий уровень использования гражданами и их объединениями своего права на судебную защиту является прежде всего следствием незнания, непонимания людьми задач, образа действий и возможностей суда как потенциального защитника их прав и свобод, присущих российской правовой культуре, если о таковой можно говорить. Пока граждане и их объединения при защите своих прав не поймут, что важнейшая сфера действия судов – это судебный контроль за актами органов государственной власти, в том числе и исполнительной ее ветви, выражающийся в возможности «безвластного» субъекта обжаловать действия и решения должностных лиц, нарушающих его права, в том числе обжаловать нормативные акты, ни о каком полноценном гражданском обществе в РФ пока говорить не приходится.

Заключение

Развитие права некоммерческих организаций как комплексного межотраслевого института, по нашему мнению, интересно и полезно не только для российской юриспруденции, но и для современной отечественной практики создания, деятельности и ликвидации некоммерческих организаций как одной из форм реализации конституционного права граждан на объединение. Немаловажное значение развитие института некоммерческих организаций имеет и для правового обеспечения взаимодействия государственных органов и некоммерческих организаций, повышения экономической эффективности этой деятельности.

Вместе с тем, конкретизируя результаты монографического исследования, необходимо отметить следующее.

Процессы формирования гражданского общества в РФ, реформирования общественных отношений стали новым феноменом социально-экономического развития России. Они предельно четко потребовали совершенно нового правового подхода к осмыслению роли и места права в регулировании общественных процессов.

Политические, экономические и социальные реформы, проводимые в Российской Федерации, дали мощный импульс для создания и развития обширного круга правовых (нормативных) актов и использования большого потенциала современной российской правовой науки с учетом обширного исторического наследия, а также богатого опыта правового регулирования некоммерческого сектора в зарубежных странах.

Право некоммерческих организаций, базирующееся на нормах Конституции РФ, гражданского законодательства России, основанное на потребностях и мотивации граждан, оказалось посильным и понятным для граждан России, что в свою очередь привело к тому, что граждане, реализуя свое право на объединение в установленном законом порядке, стали полноценными участниками крупных социальных, экономических и правовых событий последних лет.

Переход к созданию и функционированию некоммерческих организаций на базе разгосударствления общественных формирований, имевшихся в Советском Союзе, открыл для граждан России возмож-

ность удовлетворить свои духовные и нематериальные потребности в новых правовых условиях.

В то же время масштабный и столь значимый для страны процесс формирования институтов гражданского общества происходит не без трудностей, сложностей разного рода, в том числе и правовых, но он создает предпосылки и гарантии необратимости происходящих преобразований и обеспечения выхода нашей страны на общепризнанный цивилизованный путь развития.

Правовое регулирование процессов создания и деятельности различных видов некоммерческих организаций не только открывает новую правовую нишу в отечественной действительности, но требует внимательного осмысления и использования достижений правовой исторической мысли России для более основательного отраслевого закрепления конституционных положений, гарантирующих свободу создания некоммерческих объединений, вступления и участия индивидов в их деятельности и перевод этих отношений на уровень, соответствующий достигнутому в развитых зарубежных странах.

Несмотря на определенные пробелы в российском законодательстве, посвященном правовому регулированию некоммерческих организаций, высокой оценки заслуживает в целом деятельность отечественного законодателя и правоведов, оказавшихся в состоянии в короткие исторические сроки подвести фундаментальную правовую базу под процесс развития некоммерческого сектора и в целом становления современного российского общества.

При введении в России нового конституционного права, которое по некоторым вопросам в корне отличается от советского государственного права, оказалось возможным обеспечить становление обновленного гражданского общества, а также важного для рыночной экономики, существенно обновленного отраслевого законодательства РФ, реализующего основные положения Конституции РФ, касающиеся неотъемлемого права человека и гражданина на объединение. При этом само конституционное и отраслевое законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, делает в России лишь свои первые шаги, но, как нам кажется, в правильном направлении. Поэтому применительно к нему в частности и к коренным образом обновленной правовой науке в целом крайне важно повысить качество законодательной деятельности, выявлять резервы, назревшие

потребности российского права, продуктивно вести его реструктуризацию, завершая его системное устройство.

Приходится считаться с тем, что некоммерческий сектор и вообще общественные отношения в данной сфере и их правовое регулирование все еще развиты недостаточно, поэтому и связанные с ними социально-экономические и правовые проблемы не всегда очевидны.

Это обусловлено недостаточной развитостью институтов гражданского общества, рыночной экономики в Российской Федерации, недостатками, противоречиями и негативными чертами, обусловленными непрекращающимся ростом преступности, коррупции, финансовыми махинациями, что, в свою очередь, не встречает достаточно эффективного правового противодействия. Сказывается и слабая развитость собственно конкурентной среды некоммерческих организаций, неспособность многих из них противостоять противозаконному давлению со стороны государственных органов.

Некоммерческие организации в России еще не всегда получают должную государственную поддержку, не всегда пользуются вниманием всех ветвей власти как в центре, так и в регионах, а также собственно в органах местного самоуправления.

Внимание научной общественности к процессам развития права некоммерческих организаций создает благоприятную возможность перерастания ряда некоммерческих организаций, действующих на территории муниципальных образований, субъектов РФ, в общероссийские и международные организации, что открывает перспективы для развития демократических гражданских институтов в Российской Федерации в соответствии с принципами и нормами международного права.

Мы считаем, что в целях повышения эффективности механизмов реализации правового статуса некоммерческих организаций в РФ целесообразно привлекать к аналитической работе в юридической науке, к обобщению опыта, да и к активному (в том числе спонсорскому) участию в разработке назревших научных проблем наиболее активных руководителей некоммерческих организаций, поскольку только тогда проблемы практической деятельности данных объединений могут быть решены наиболее качественно.

В целом осуществление экономической, административной и судебной реформы, переход к цивилизованному гражданскому обществу требуют дальнейшего совершенствования и серьезного обновления

законодательства в целях адекватного регулирования отношений в сфере нематериальных и духовных потребностей человека, достижения уже признанных международных правовых стандартов.

Для этого требуется слаженная работа всех ветвей государственной власти с некоммерческими организациями, в том числе путем проведения гражданских форумов. Подобные мероприятия помогают налаживать действенную обратную связь, отслеживать результативность действующих норм, организовывать соответствующий эффективный мониторинг, по крайней мере применительно к процессам развития некоммерческого сектора, политического строительства и их правового регулирования.

Продуманная стратегия развития гражданского общества, полноценная правовая база реализации конституционных прав и свобод граждан безусловно могут стать существеннейшим фактором повышения правосознания граждан и формирования российского гражданского общества.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

Гражданский кодекс РСФСР [Текст]: [от 11.06.1964 г.] // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 406.

Гражданский кодекс РСФСР [Текст]: [от 31.10.1922 г.] // Собр. узаконений РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

Гражданский кодекс РФ [Текст]: в 2 ч. Ч. 1. [от 30.11.1994 г. № 51–ФЗ] // Рос. газ. 1994. 8 дек.

Гражданский кодекс РФ [Текст]: в 2 ч. Ч. 2. [от 26.01.1996 г. № 14–ФЗ] // Собр. законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

Конституция Российской Федерации [Текст]: [от 12.12.1993 г.] // Рос. газ. 1993. 25 дек.

Конституция РСФСР [Текст]: [от 10.07.1918 г.] // Собр. узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 552.

Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик [Текст]: [от 31.05.1991 г.] // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

Об автономных учреждениях [Текст]: Федер. закон от 03.11.2006 г. № 174–ФЗ // Рос. газ. 2006. 8 нояб.

Об общественных объединениях [Текст]: Закон СССР от 09.10.1990 г. № 1708–1 // Ведомости Съезда нар. депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1990. № 42. Ст. 839.

Об общественных объединениях [Текст]: Федер. закон от 19.05.1995 г. № 82–ФЗ // Рос. газ. 1995. 25 мая.

Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах [Текст]: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10.07.1932 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331.

Об утверждении Положения об адвокатуре РСФСР [Текст]: Закон РСФСР от 20.11.1980 г. // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. 1980. № 48. Ст. 1596.

Об утверждении Правила рассмотрения заявлений о регистрации уставов общесоюзных, межреспубликанских и международных общественных объединений [Текст]: постановление Совета министров СССР от 10.01.1991 г. № 21 // Собр. постановлений Правительства СССР. 1991. № 5. Ст. 19.

О благотворительной деятельности и благотворительных организациях [Текст]: Федер. закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ // Рос. газ. 1995. 17 авг.

О введении в действие Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик [Текст]: постановление Верхов. Совета СССР от 31.05.1992 г. № 2212-1 // Ведомости Съезда нар. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. 1992. № 26. Ст. 734.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части установления ограничений на осуществление некоммерческими организациями пожертвований политическим партиям, их региональным отделениям, а также в избирательные фонды, фонды референдума [Текст]: Федер. закон от 30.12.2006 г. № 274-ФЗ // Рос. газ. 2007. 10 янв.

О выборах Президента Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 31.12.1999 г. № 228-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2000. Ч. 2, № 1. Ст. 11.

О клубах рабочих и служащих [Текст]: постановление ЦИК и СНК СССР от 02.01.1929 г. // Собр. законодательства СССР. 1929. № 3. Ст. 24.

О кооперации в СССР [Текст]: Закон СССР от 26.05.1988 г. № 8998-XI // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

О национально-культурной автономии [Текст]: Федер. закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ // Рос. газ. 1996. 17 июня.

О некоммерческих организациях [Текст]: Федер. закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ // Рос. газ. 1996. 24 янв.

О некоторых вопросах применения законодательства Союза ССР на территории Российской Федерации [Текст]: постановление Верхов. Совета Рос. Федерации от 03.03.1993 г. // Ведомости Съезда нар. депутатов и Верхов. Совета РФ. 1993. № 11. Ст. 393.

О политических партиях [Текст]: Федер. закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ // Рос. газ. 2001. 14 июля.

О порядке учреждения и ликвидации Всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли [Текст]: постановление ЦИК СНК СССР от 06.01.1930 г. // Собр. законодательства СССР. 1930. № 7. Ст. 76.

О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций [Текст]: Федер. закон от 30.12.2006 г. № 275-ФЗ // Рос. газ. 2007. 11 янв.

О предприятиях и предпринимательской деятельности [Текст]: Закон РСФСР от 25.12.1990 г. // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

О противодействии экстремистской деятельности [Текст]: Федер. закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ // Рос. газ. 2002. 30 июля.

О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности [Текст]: Федер. закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ // Рос. газ. 1996. 20 янв.

О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе [Текст]: Постановление Верховного Совета РСФСР от 12.12.1991 г. № 2057-1 // Ведомости Съезда нар. депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1992. № 7. Ст. 299.

О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы [Текст]: постановление Верхов. Совета Рос. Федерации от 14.07.1992 г. // Ведомости Съезда нар. депутатов РФ и Верхов. Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1800.

О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан [Текст]: Федер. закон от 15.04.1998 г. № 66-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

О свободе вероисповеданий [Текст]: Закон РСФСР от 25.10.1990 г. № 267-1 // Ведомости Совета нар. депутатов и Верхов. Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240.

О собственности в РСФСР [Текст]: Закон РСФСР от 24.12.1990 г. // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

О собственности общесоюзных и межреспубликанских общественных организаций и фондов на территории РСФСР [Текст]: постановление Верхов. Совета РСФСР от 27.09.1991 г. // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верхов. Совета РСФСР. 1991. № 42. Ст. 1325.

О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации [Текст]: Закон РФ от 07.07.1993 г. № 5340-1 // Рос. газ. 1993. 12 авг.

О трудовых кассах взаимопомощи [Текст]: постановление ЦИК и СНК СССР от 22.10.1926 г. // Собр. законодательства СССР. 1926. № 72. Ст. 552.

О туризме и туристской деятельности в Свердловской области [Текст]: Закон Свердл. обл. от 31.12.1999 г. № 51–ОЗ // Обл. газ. 2000. 11 янв.

Научные труды

Абросимова Е. А. О благотворительных организациях СССР [Текст] / Е. А. Абросимова // Государство и право. 1992. № 1.

Агапов А. В. Некоторые проблемы информационно-правового обеспечения общественных объединений в РФ [Текст] / А. В. Агапов // Государство и право. 1994. № 2.

Алиев А. А. О государственной регистрации юридических лиц [Текст] / А. А. Алиев // Рос. юстиция. 1997. № 6.

Алиев А. А. Защита права на объединение в Конституционном суде Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Алиев. М., 2000.

Алиев А. А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина [Текст] / А. А. Алиев. М., 2000.

Алимов Д. А. Конституционное право на объединение: механизм обеспечения и пределы ограничения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Алимов. Ростов н/Д, 2001.

Бараненков В. В. Соотношение понятий «правовое положение», «правовой статус» и «правосубъектность юридического лица» [Текст] / В. В. Бараненков // Юрид. мир. 2006. № 2.

Беляева Н. Ю. Политическая активность общественных организаций в СССР и ее организационно-правовое обеспечения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. Ю. Беляева. М., 1987.

Боголюбов С. Комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях» [Текст] / С. Боголюбов // Государство и право. 1998. № 6.

Боголюбов С. Право на объединение [Текст] / С. Боголюбов // Право и экономика. 1994. № 5–6.

Бочарова С. Н. Роль общественных объединений в защите прав человека [Текст] / С. Н. Бочарова // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1997. № 1.

Брагинский М. Граждане (физические лица). Юридические лица [Текст] / М. Брагинский, К. Ярошенко // Хоз-во и право. 1995. № 2.

Буданов И. Закон «Об общественных объединениях»: проблемы надзора [Текст] / И. Буданов, М. Лозина // Законность. 1998. № 6.

Бурцева Н. Вопросы и ответы [Текст] / Н. Бурцева // Деньги и благотворительность. 1995. № 6.

Бурцева Н. Имущественное положение некоммерческих организаций новых форм [Текст] / Н. Бурцева // Деньги и благотворительность. 1996. № 2(8).

Винокурова Н. Некоммерческая коммерция [Текст] / Н. Винокурова // Деньги и благотворительность. 1998. № 3(21).

Вопросы теории и истории общественных организаций [Текст]. М., 1971.

Гамольский П. Ю. Налогообложение и бухгалтерский учет для некоммерческих организаций в России [Текст]: практ. пособие / П. Ю. Гамольский. М., 1998.

Гамольский П. Ю. Налогообложение и бухгалтерский учет для некоммерческих организаций России [Текст] / П. Ю. Гамольский. М., 1999.

Гражданское право [Текст]: учеб. Ч. 1. / под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. М., 1996.

Гущин В. З. Государственная защита конституционного права на объединение [Текст]. Роль прокурорского надзора / В. З. Гущин // Основы государства и права. 1998. № 3.

Гущин В. З. Если нарушено право граждан на объединение (о правовых средствах прокурорского надзора по устранению таких нарушений) [Текст] / В. З. Гущин // Журн. рос. права. 1998. № 4/5.

Гущин В. З. Надзор за исполнением законодательства об общественных объединениях [Текст] / В. З. Гущин // Законность. 1993. № 11.

Гущин В. З. Общественные объединения и защита прав предпринимателей [Текст] / В. З. Гущин // Государство и право. 1993. № 11.

Гущин В. З. Понятие конституционного права граждан на объединение как категории международной и внутригосударственной [Текст] / В. З. Гущин // Юрист. 1998. № 7.

Гущин В. Защита прав потребителей общественными организациями [Текст]: Вопросы прокурорского надзора / В. Гущин // Хоз-во и право. 1995. № 7.

Гущин В. Защита прав предпринимателей общественными объединениями [Текст] / В. Гущин // Хозяйство и право. 1993. № 11.

Дарков А. А. К вопросу о понятии общественного объединения [Текст] / А. А. Дарков // Юрист. 1999. № 5–6.

Дарков А. А. Конституционно-правовой статус общественных объединений в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Дарков. М., 1999.

Дарков А. А. Развитие законодательства об общественных объединениях в процессе формирования правового государства [Текст] / А. А. Дарков // Конституц. и муницип. право. 1999. № 1.

Добровольский В. В. Общественные организации в политической системе России первых лет советской власти [Текст] / В. В. Добровольский // Актуальные проблемы правовой науки и практики: сб. науч. тр. Кемерово, 1999.

Жане А. А. Ликвидация юридического лица [Текст] / А. А. Жане // Право и экономика. 2006. № 4.

Зайцева Е. В. Общественные объединения в системе российского общества [Текст]: конституционно-правовые вопросы / Е. В. Зайцева. Тверь, 1992.

Залесский В. В. Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях» [Текст] / В. В. Залесский, Р. Ф. Каллистратова. М., 1998.

Залесский В. В. Некоммерческие организации в российском гражданском праве [Текст] / В. В. Залесский // Право и экономика. 1996. № 19–20.

Залужный А. Г. Экстремизм: сущность и способы противодействия [Текст] / А. Г. Залужный // Соврем. право. 2002. № 12.

Заславский С. Е. Правовая конструкция политических общественных объединений [Текст] / С. Е. Заславский // Законодательство и экономика. 1998. № 11.

Заславский С. Е. Правовые формы организации политических партий в России [Текст] / С. Е. Заславский // Законодательство и экономика. 1997. № 1–2.

Калинин Н. И. О проекте Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» [Текст] / Н. И. Калинин // Юрид. мир. 1997. № 6.

Капустин А. Я. Роль общественных объединений высших учебных заведений в обеспечении качества юридического образования [Текст] / А. Я. Капустин // Юрист. 1997. № 12.

Козлова Н. В. Некоммерческие организации: благотворительность или предпринимательство? [Текст] / Н. В. Козлова // Законодательство. 1998. № 1.

Козлова Н. В. Юридические лица в современном российском гражданском праве: теория и практика [Текст] / Н. В. Козлова // Законодательство. 1996. № 2.

Кокотов А. Н. Федеральный закон об общественных объединениях [Текст] / А. Н. Кокотов // Рос. юрид. журн. 1996. № 2 (10).

Комментарии к Федеральным законам «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и «О некоммерческих организациях» [Текст] / Н. В. Канишевская, В. Л. Рудник, А. С. Тарасов, С. В. Шишкин, Л. И. Якобсон. М., 1996.

Комментарий к Конституции Российской Федерации [Текст] / под общ. ред. В. Д. Карповича. М., 2002.

Комментарий к Федеральному закону «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [Текст] / под ред. В. И. Шкатуллы. М., 2003.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [Текст]: постатейный. 3-е изд., испр. и доп. / под ред. Б. М. Гонгало, П. В. Крашенинникова. М., 2006.

Комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях» [Текст] / А. С. Автономов, Н. Ю. Беляева, В. З. Гушин, Г. А. Кудрявцева, Д. В. Шутько. М., 1996.

Комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях» [Текст] / А. С. Автономов [и др.]. М.: «АИА-Принт», 1996.

Комментарий к части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей [Текст] / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский, В. П. Звеков, Е. А. Суханов, К. Б. Ярошенко. М., 1995.

Комментарий к части первой Гражданского кодекса РФ для предпринимателей [Текст] / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский, В. П. Звеков, Е. А. Суханов, К. Б. Ярошенко. М., 1995.

Конституционный статус общественных организаций в СССР [Текст]. М., 1983.

Королев А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [Текст] / А. Н. Королев, О. В. Плешакова. М., 2005.

Коришунова Т. Ю. Комментарий к Федеральному закону «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [Текст] / Т. Ю. Коришунова. М., 2002.

Красников Н. Специализированные государственные или муниципальные некоммерческие организации [Текст] / Н. Красников, Н. Данилов // Гражд. право. 2006. № 1.

Кудрявцева Г. А. Право собственности общественных объединений по федеральному законодательству России [Текст] / Г. А. Кудрявцева // Государство и право. 1998. № 4.

Кузнецова И. Государственно-правовое регулирование деятельности общественных объединений [Текст] / И. Кузнецова // Северо-Кавказ. юрид. вестн. Ростов н/Д, 2000. № 4.

Кумаритова А. А. Благотворительные организации в гражданском законодательстве [Текст] / А. А. Кумаритова // Право и экономика. 2006. № 3.

Кумаритова А. А. Социальный заказ для государственных и муниципальных нужд как форма взаимодействия государства и неправительственных некоммерческих организаций [Текст] / А. А. Кумаритова // Законодательство и экономика. 2006. № 8.

Куссмауль Р. О правовом статусе коллегий адвокатов [Текст] / Р. Куссмауль // Рос. юстиция. 1998. № 9.

Лапаева В. В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов [Текст] / В. В. Лапаева // Журн. рос. права. 2001. № 2.

Лапаева В. В. Нужен закон о политических объединениях: предложения к разработке концепции [Текст] / В. В. Лапаева // Законодательство и экономика. 1997. № 23–24.

Леонова Г. Б. Учреждение как субъект гражданского права [Текст] / Г. Б. Леонова // Вестн. Моск. ун-та. Сер.11. Право. 1998. № 1.

Лысенко В. В. Гражданское общество и общественные объединения в Российской Федерации [Текст] / В. В. Лысенко // Конституц. и муницип. право. 2001. № 1.

Лысенко В. В. Общественные объединения как форма реализации конституционного права на объединение в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Лысенко. М., 2001.

Лысенко В. В. Право на объединение и виды общественных объединений в Российской Федерации [Текст] / В. В. Лысенко // Конституц. и муницип. право. 2001. № 2.

Лялин Д. Ю. Право собственности государственных корпораций [Текст] / Д. Ю. Лялин; под ред. Е. В. Блинковой. М., 2005.

Макальская М. Л. Некоммерческие организации в России [Текст]. Создание. Права. Налоги. Учет. Отчетность. 3-е изд. / М. Л. Макальская, Н. А. Пирожкова. М., 1998.

Мякина Л. Н. Отдельные моменты организации налогообложения в некоммерческих организациях [Текст]: Налог на добавленную стоимость / Л. Н. Мякина // Налоги. 2006. № 18.

Никитина Н. Ликвидация общественных объединений [Текст] / Н. Никитина // Бюл. Мин-ва юстиции РФ. 2000. № 4.

Орлов А. И. Особенности правового статуса ассоциаций (союзов) по российскому законодательству [Текст] / А. И. Орлов // Право и экономика. 2002. № 4.

Основные нормативные документы, регулирующие деятельность некоммерческих организаций [Текст] // Финансовая газ.: регион. вып. 1999. № 7.

Правовой статус некоммерческих организаций в России [Текст]: практ пособие. М., 1995.

Правовые аспекты деятельности НКО Юга России [Текст]: анализ практики и рекомендации: сб. Ставрополь, 1999.

Правовые аспекты создания и деятельности некоммерческих организаций в России [Текст] / под ред. Е. Д. Приходько. Томск, 1999.

Правовые основы деятельности общественных объединений [Текст]. Вып. 1. Омск, 1998.

Российские некоммерческие организации: лучший практический опыт [Текст] / сост. М. А. Слободская. М., 1998.

Русинов В. И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации [Текст]: проблемы

теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. И. Русинов. Екатеринбург, 1997.

Рутман Л. Юридические лица: отдельные заметки нового ГК [Текст] / Л. Рутман // Закон. 1995. № 12.

Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции РФ [Текст]: по-статейный / Г. Д. Садовникова. 3-е изд., испр. и доп. М., 2006.

Сборник законов, нормативных актов и проектов, регулирую-щих взаимодействие органов власти с сектором некоммерческих ор-ганизаций в субъектах Российской Федерации Сибирского региона [Текст] / Н. А. Киричук, К. В. Гребенник. Новосибирск, 1998.

Селивончик А. В. Понятие статуса и статусных ролей партий в политической системе [Текст] / А. В. Селивончик // Соврем. право. 2005. № 4.

Сидоров В. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций [Текст] / В. Сидоров // Законность. 2006. № 8.

Собрание кодексов РСФСР [Текст]. М., 1925.

Соловьева С. В. Некоммерческие организации: правовое поло-жение, законодательство, учредительные документы [Текст] / С. В. Соловьева, М. Ю. Тихомиров. М., 1998.

Степанский А. Д. Общественные организации в России на ру-беже XIX–XX веков [Текст] / А. Д. Степанский. М., 1982.

Сумской Д. А. Статус юридических лиц [Текст]: учеб. пособие для вузов / Д. А. Сумской. М., 2006.

Суханов Е. Некоммерческие организации как юридические лица [Текст] / Е. Суханов // Хоз-во и право. 1998. № 4.

Суханов Е. Система юридических лиц [Текст] / Е. Суханов // Хоз-во и право. 1991. № 11.

Суханов Е. Юридические лица [Текст] / Е. Суханов // Хоз-во и право. 1995. № 3.

Суханов Е. Юридические лица, государственные и муниципаль-ные образования [Текст] / Е. Суханов // Хоз-во и право. 1995. № 4.

Сухарев И. Адвокатские коллегии: общественные объединения или юридические лица [Текст] / И. Сухарев, Г. Резник // Рос. юсти-ция. 1998. № 12.

Уткин Р. В. Организационно-правовые формы и виды неком-мерческих организаций. Современная концепция и перспективы [Текст] / Р. В. Уткин // Бюл. Мин-ва юстиции РФ. 2002. № 5.

Цыбуленко З. Правовое положение садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан [Текст] / З. Цыбуленко // Рос. юстиция. 1999. № 1.

Черемных Г. Общественные объединения: регулирование деятельности [Текст] / Г. Черемных // Рос. юстиция. 1996. № 4.

Чуряев А. В. Государственная регистрация юридических лиц в России [Текст]: отдельные аспекты / А. В. Чуряев // Адвокат. 2006. № 4.

Шеломенцев В. Н. Соотношение корпоративного права и общественных объединений [Текст] / В. Н. Шеломенцев // Конституц. и муницип. право. 2005. № 8.

Шириков А. Преобразование некоммерческой организации: взгляд на проблему [Текст] / А. Шириков // ЭЖ-Юрист. 2004. № 7.

Щиглик А. И. Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР [Текст] / А. И. Щиглик; отв. ред. И. А. Азовкин. М., 1977.

Юрьев С. С. Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации [Текст] / С. С. Юрьев. М., 1999.

Юрьева Т. В. Некоммерческие организации: экономика и управление [Текст] : учеб. пособие / Т. В. Юрьева. М., 1998.

Якобсон Л. И. Некоммерческий сектор экономики: проблемы правового регулирования [Текст] / Л. И. Якобсон // Государство и право. 1992. № 3.

*Акты судебных органов по проблемам правового
регулирования деятельности некоммерческих
организаций*

Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации за IV квартал 2000 г. по гражданским делам (утв. постановлением Президиума Верховного суда РФ от 11 апреля 2001 г.).

Обзор судебной практики Верховного суда РФ за II квартал 2001 г. по гражданским делам (утв. постановлением Президиума Верхов. суда РФ от 26.09.2001 г.).

Определение Верховного суда РФ от 14.02.2002 г. № 13-Г02-2.

Определение Верховного суда РФ от 16.01.2003 г. № 71-Г02-17.

Определение Верховного суда РФ от 24.02.2004 г. № 63-Г04-2.

Определение ВК Верховного суда РФ от 13.04.1999 г. № 1н-59/99.

Определение Конституционного Суда РФ от 07.02.2002 г. № 7-О «По жалобе религиозного объединения “Московское отделение армии спасения” на нарушение конституционных прав и свобод п. 4 ст. 27 Федерального закона “О свободе совести и религиозных объединениях”».

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 14.05.2002 г. № 56-Г02-10.

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 30.03.2001 г. (извлечение).

Письмо Высшего арбитражного суда РФ от 19.01.1993 г. № С-13/ОП-19ВЯ-21 «Об отдельных разъяснениях Высшего арбитражного суда Российской Федерации по практике применения законодательства при разрешении споров».

Письмо Высшего арбитражного суда РФ от 19.02.1996 г. № С5-7/ОЗ-92 «О некоторых положениях Федерального закона “О некоммерческих организациях”».

Постановление Конституционного суда РФ от 19.05.1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности некоторых положений ст. 2, 12, 17, 24 и 34 основ законодательства РФ “О нотариате”».

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 02.10.2001 г. № 2150/01.

Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 13.07.1999 г. № 1259/99.

Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 17.02.1998 г. № 3637/97.

Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 21.06.2005 г. № 2800/05.

Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 21.12.2004 г. № 11359/04.

Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 26.09.2000 г. №. 3599/00.

Решение Верховного Суда РФ от 16.04.1999 г. (извлечение).

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Право некоммерческих организаций в российском законодательстве	6
1.1. Право некоммерческих организаций как комплексный правовой институт	7
1.2. Предмет и метод правового регулирования.....	10
1.3. Развитие законодательства о некоммерческих организациях в советский период истории России.....	14
1.4. Нормативно-правовое закрепление права граждан на объединение в конституциях стран в постсоветском пространстве	22
Глава 2. Некоммерческие организации как форма объединения граждан и организаций	30
2.1. Некоммерческие организации и основные права и свободы человека и гражданина.....	30
2.2. Право на объединение и принципы деятельности некоммерческих организаций в современном законодательстве Российской Федерации.....	32
Глава 3. Правовое положение отдельных видов некоммерческих организаций	42
3.1. Общественные объединения	42
3.1.1. Общественные объединения как правовая категория	42
3.1.2. Правовые особенности статуса отдельных организационно-правовых форм общественных объединений	45
3.2. Религиозные объединения	53
3.3. Политические партии.....	54
3.4. Национально-культурные автономии	61
3.5. Некоммерческие партнерства	67
3.6. Учреждения	70
3.7. Автономные некоммерческие организации	75
3.8. Фонды.....	77
3.9. Ассоциации и союзы.....	82
3.10. Государственные корпорации.....	89
3.11. Торгово-промышленные палаты.....	92

Глава 4. Правовые основы взаимодействия государственных органов с некоммерческими организациями	99
4.1. Экономическая поддержка органами государственной власти и местного самоуправления некоммерческих организаций	100
4.2. Права и обязанности некоммерческих организаций как правовая основа их взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления	105
4.3. Государственная регистрация некоммерческих организаций как важная форма взаимодействия государства и некоммерческих организаций	130
4.3.1. Понятие и виды государственной регистрации	130
4.3.2. Цель и последствия государственной регистрации некоммерческих организаций	142
4.3.3. Требования к документам, представляемым в регистрирующий орган для государственной регистрации некоммерческих организаций в качестве юридического лица	145
4.3.4. Основания отказа в государственной регистрации некоммерческим организациям	150
Глава 5. Система контроля за деятельностью некоммерческих организаций. Меры ответственности некоммерческих организаций за нарушение законодательства	159
5.1. Информационно-аналитическое и организационно-методическое обеспечение контроля за деятельностью некоммерческой организации	161
5.2. Порядок проведения проверок деятельности некоммерческой организации на предмет соответствия ее учредительным документам	164
5.2.1. Организация проведения проверок	172
5.2.2. Права и обязанности проверяющих, руководителя проверяемой некоммерческой организации, иных уполномоченных лиц данной организации, ответственных за взаимодействие с проверяющим при проведении проверки	176
5.2.3. Порядок оформления результатов проверки. Возможные меры ответственности некоммерческих организаций по результатам проверки	180

Глава 6. Административная и судебная защита права граждан на объединение	191
6.1. Административный порядок обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц Федеральной регистрационной службы	191
6.2. Обжалование некоммерческими организациями действий (бездействия) и решений Федеральной регистрационной службы в судебном порядке	198
Заключение	207
Список литературы	211
Приложение	222

Научное издание

Кожевников Олег Александрович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Монография

Редактор Н. М. Юркова

Компьютерная верстка Н. А. Ушениной

Печатается по постановлению редакционно-издательского совета
университета

Подписано в печать 15.02.07. Формат 60×84/16. Бумага для множ. аппаратов. Усл. печ. л. 13,2. Уч.-изд. л. 14,0. Тираж 500 экз. Заказ № 261.
Издательство ГОУ ВПО «Российский государственный профессионально-педагогический университет». Екатеринбург, ул. Машиностроителей, 11.
Ризограф ГОУ ВПО «Российский государственный профессионально-педагогический университет». Екатеринбург, ул. Машиностроителей, 11.

